

## CAPÍTULO XVII

### ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA, FRANCIA Y OTROS PAISES

#### INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que la administración pública mexicana tiene características propias que la hacen diferente a las administraciones de otros países, la experiencia que éstos han tenido en la implantación y operación del PPP en sus respectivos gobiernos, deben ser analizadas y estudiadas para obtener una visión lo más completa posible de los principales obstáculos que se les han presentado.

En este capítulo se trata en forma muy general la experiencia de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Francia, aunque debido a lo extenso que resultaría el tema, únicamente se mencionan sus principales características.

Será considerado con mayor amplitud el caso francés, pues el sistema político y administrativo de ese país presenta características similares al nuestro, dando lugar a que su experiencia tenga mayor posibilidad de aplicarse a nuestro país.

#### 1. LA EXPERIENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

##### 1.1 *Antecedentes y la implantación del sistema*

A partir de la década de los sesentas numerosos países han emprendido esfuerzos considerables para mejorar los métodos de gestión administrativa, así como los procedimientos de decisión en la administración pública, a través de un sistema presupuestario más ágil, claro y flexible. Sin embargo, es necesario reconocer que la pauta general y más avanzada del movimiento, ha sido marcada por la experiencia de programación programática global, emprendida por los Estados Unidos bajo las siglas P.P.B.S. (Planning, Programming, Budgeting, System).

La Administración Federal Norteamericana, impulsada por la continua resistencia del Congreso a sus demandas crediticias, siempre ha buscado nuevos métodos para analizar, discutir y controlar el gasto público de los principales sectores bajo su responsabilidad: Defensa, grandes proyectos y acciones sociales a nivel nacional.

La utilización del P.P.B.S. en la Administración Pública, puede atri-

buirse a los esfuerzos realizados por la Armada Norteamericana durante la Segunda Guerra Mundial, en lo referente a la Investigación de Operaciones para satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento.

Al final de los años cuarentas, dichas experiencias sirvieron de base para la reconversión industrial y el mejoramiento de los métodos y sistemas administrativos de las grandes empresas norteamericanas. Diez años más tarde, en ocasión de la adopción generalizada de las computadoras por parte del Gobierno Federal, la administración pública norteamericana utilizó nuevamente esas técnicas que ya habían sido grandemente enriquecidas por las experiencias obtenidas en administración de empresas privadas.

Teniendo como base los estudios realizados por diferentes grupos interdisciplinarios y muy particularmente los efectuados por la Rand Corporation para las Fuerzas Armadas Norteamericanas, en 1961 se inició el movimiento P.P.B.S. en los Estados Unidos, con la llegada de McNamara al Departamento de la Defensa.

El 25 de agosto de 1965, la administración del Presidente Johnson, basándose en la experiencia tenida por el Departamento de la Defensa, decretó para todas las administraciones federales de los Estados Unidos la utilización del sistema P.P.B.S. en la presentación de sus demandas de crédito a la Oficina de Presupuesto.

## 1.2 *Características del sistema*

El sistema P.P.B.S., puede representarse en forma esquemática mediante un proceso (figura No. 1), cuyas principales fases tienen los objetivos siguientes:

El "Planning": Fijar, después de un análisis crítico de las situaciones, las necesidades y las vías posibles de acción, los objetivos a medio plazo de la acción pública.

El "Programming": Establecer, aplicando los medios (recursos y actividades) a los objetivos definidos, los programas plurianuales de acción necesarios para satisfacer esos objetivos.

El "Budgeting": Traducir, en términos presupuestales anuales, las dotaciones necesarias para la realización de los programas.

Se añade una fase de "accounting", es decir, reunión de los elementos contables que sirvan de base para medir la ejecución de los programas.

## 1.3 *Problemas de implantación y situación actual*

La medida tomada por la administración del Presidente Johnson de implantar el sistema P.P.B.S., simultáneamente para todos los departamentos federales, se hizo sin tomar en cuenta los siguientes problemas:

La imposibilidad de reunir en un tiempo adecuado los equipos de analistas indispensables para, simultáneamente, iniciar las operaciones en todos los departamentos;

La desigual preparación existente entre los equipos de cada departamento, que no tuvieron la oportunidad de prepararse adecuadamente a través de discusiones con los analistas que efectuaron los estudios pilotos;

Las dificultades existentes para definir los indicadores de eficacia y los criterios de evaluación representativos y fiables, que se presentan en los departamentos con actividades civiles.

Lo anterior dio origen a que varias dependencias no llegaran a desarrollar realmente un PPP, o bien, a que muchas lo adoptaran sin respetar sus principios y técnicas fundamentales.

Independientemente de esos errores, la decisión de los Estados Unidos de implantar el P.P.B.S. en su gobierno, tuvo un gran impacto internacional. Misiones de todos los países estudiaron los alcances, métodos y resultados de una experiencia de tal magnitud, sirviendo el modelo norteamericano de referencia original a numerosos países que deseaban utilizar dicho sistema para aplicarlo en sus respectivas administraciones.

Puede decirse que el P.P.B.S. pasó por una etapa de aletargamiento después de la decisión del Presidente Johnson de implantarlo; ésto se debió principalmente a su procedimiento poco flexible en lo referente al establecimiento de los planes financieros quinquenales y la presentación de programas alternativos, los cuales muchas veces se propusieron sobre bases ficticias.

Con el cambio de administración que tuvo lugar en 1969, se reemprendió la experiencia con un espíritu menos sistemático y abandonando el procedimiento poco flexible del P.P.B.S. Por una parte, se brindó especial atención al análisis de los objetivos y a su coherencia, creando para ello, en julio de 1969, el "National Goals Research Staff", el cual emitió en julio de 1970, un reporte llamado: "Toward Balanced Growth-Quantity with Quality", que pretendía fundamentalmente, propiciar un desarrollo cualitativa y cuantitativamente balanceado, de acuerdo a las prioridades y objetivos nacionales.

Por otra parte, se dedicó gran atención a las técnicas modernas de gestión de las actividades públicas, habiéndose reforzado y reorganizado la oficina del presupuesto para transformarla en la Oficina de la Administración y el Presupuesto.

A la época en que el P.P.B.S. se encontraba prácticamente en una etapa estática a nivel federal, el sistema se desplazó hacia otros niveles administrativos menos sujetos a respetar íntegramente su doctrina y a

las contingencias políticas, siendo utilizado en los estados y por otras colectividades, particularmente en las grandes ciudades. La ciudad de Nueva York no fue la única en utilizar con éxito las nuevas técnicas del P.P.B.S.; en 1968 y 69 se llevó a cabo un proyecto conocido como el "5-5-5", que fomentó y divulgó grandemente el conocimiento de las técnicas y métodos del P.P.B.S. Dicho proyecto consistió en experimentar, durante un año, las implicaciones derivadas de implantar el P.P.B.S., en 5 Estados, 5 Ciudades y 5 Condados previamente seleccionados. Las experiencias obtenidas fueron muy satisfactorias y 14 de 15 colectividades escogidas para el estudio piloto, decidieron continuar con la experiencia.

El Gobierno Federal de los Estados Unidos y su proceso presupuestario, tienen características muy especiales que se reflejan en la aplicación del P.P.B.S. La principal es representada por el rol que desempeña el Congreso en la preparación, examen y aprobación del presupuesto, siendo bastante más considerable al de otros Congresos.

Lo anterior ha significado que el Gobierno Federal siga presentando el presupuesto en forma tradicional, limitando el uso del PPP a nivel interno del Ejecutivo. El PPP a nivel federal se concretó a la preparación de planes financieros de 5 años, a la descripción por medio de un memorándum de cada programa y a la realización de los estudios beneficio-costos de cada alternativa, mientras que la solicitud presupuestal continúa elaborándose en forma tradicional, dando por resultado que el presupuesto final se presentara de las dos maneras.

En 1973, el Congreso llevó a cabo un estudio sobre el P.P.B.S. señalando que, debido principalmente a los cambios implantados por la Oficina de Administración y Presupuesto en el procedimiento para elaborar el PPP, de 11 Departamentos examinados, solamente 4 tenían un presupuesto con cierto parecido al P.P.B.S. originalmente propuesto.

## 2. LA EXPERIENCIA EN LA GRAN BRETAÑA

A principio de la década de los sesentas, la Gran Bretaña enfrenta los problemas de orden gubernamental, presupuestario y administrativo, a través de estudios preparados por una comisión bajo la presidencia de Lord Plowden, la cual en 1961 emitió un reporte titulado "The Control of Public Expenditure". Dicho reporte dio origen al "Centro de Estudios Administrativos", el cual se considera como precursor de un gran número de reformas introducidas a título experimental, principalmente orientadas a la renovación del instrumento presupuestario, ya que éste se venía utilizando únicamente bajo el punto de vista de los recursos y equilibrios, es decir, de las políticas coyunturales y fiscales.

Los resultados de ese nuevo enfoque dieron origen a los cambios

siguientes:

A partir de 1968, se presenta al Parlamento un Libro Blanco conteniendo el marco plurianual (5 años), de los gastos del sector público partiendo de las decisiones ya tomadas. El marco en que se ubica dicho documento, es el de la contabilidad nacional, y presenta las distorsiones de los precios relativos, integradas a las previsiones de los años futuros.

En 1967, el Centro de Estudios Administrativos inició la programación presupuestaria a través de un sistema nombrado "Output Budgeting" (Presupuesto de Productos) que a título de ejemplo, elaboró en 1969 el marco programático correspondiente a los gastos de educación y de la investigación científica, aplicando progresivamente la nueva técnica a otros sectores importantes del gasto público (Defensa nacional, parte de los gastos de salud, de policía, de justicia, etc.) (figura No. 12).

En 1971 se solicita de cada Departamento Ministerial la presentación anual de un análisis profundo de los programas de acción principales. A éste se le denomina "Programm Analysis and Review". Las conclusiones de estos análisis, captados a través de una nueva estructura de comisiones administrativas y gubernamentales, debe acompañar la presentación anual de los programas quinquenales de gastos.

A nivel de la decisión gubernamental, el Primer Ministro formó en 1971, un estado mayor para el análisis de las políticas denominado "Central Policy Review Staff". Por otra parte se intentó organizar las administraciones en super Ministerios.

A nivel de la gestión, se inició un importante programa de estudios sobre la eficacia, utilizando frecuentemente los servicios de sociedades de estudios ajenas al gobierno, a fin de reforzar los Ministerios u organismos concernientes. El gobierno de Mr. Heath creó un estado mayor integrado por hombres de negocios, ubicando a cada uno de ellos cerca de un Ministro importante para ayudarle a hacer más eficaz su administración.

### 3. LA EXPERIENCIA EN SUECIA

El PPP de Suecia se ha orientado deliberadamente hacia la obtención de una mayor eficacia en la gestión y a la medición de los resultados obtenidos. Su sistema se apoya en la definición y la implantación de una contabilidad muy detallada de costos y de productos tratada a través de computadoras.

La estructura decisional de ese país está ampliamente influenciada por una descentralización sistemática; los principales Ministerios se consideran esencialmente como estados mayores que definen políticas, quedando la ejecución de los programas a cargo de las colectividades locales

(Gobiernos Estatales), o de las oficinas autónomas.

El esfuerzo principal de innovación introducido por la utilización del PPP, en Suecia, se ha orientado fundamentalmente hacia el control administrativo de los programas en vías de realización. La nueva presentación presupuestaria se utiliza para el control periódico (mensual) y automatizado de resultados, que permite corregir rápidamente las desviaciones existentes en el cumplimiento de los programas.

#### 4. LA EXPERIENCIA EN FRANCIA

##### 4.1 *Contexto y antecedentes*

El PPP francés, forma parte de un sistema administrativo aplicado al conjunto de la administración pública. Dicho sistema se conoce bajo el nombre de "Rationalization des Choix Budgetaires" (Racionalización de las Decisiones u Opciones Presupuestarias) y se identifica por las siglas R.C.B. En él se incluyen tres tipos de operación que abarcan el total de la acción administrativa: Estudios Analíticos, Presupuestos por Programas y Modernización de la Gestión.

Se pueden identificar tres razones que motivaron la decisión de utilizar el sistema R.C.B., en la administración francesa.

a) La necesidad de contar con una administración moderna que pueda soportar las nuevas funciones que la época actual impone al Estado. El sistema administrativo tradicional no puede responder eficiente y eficazmente a la responsabilidad impuesta por las nuevas necesidades, que le obligan a buscar otros métodos de gestión a fin de mejorar sus servicios.

b) Otra de las razones que influyeron en el lanzamiento del R.C.B., fue la creciente expansión de los sistemas P.P.B. en el mundo en el decenio 1960-1969. Ejemplo: P.P.B.S., en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (1962); P.P.B.S., en Suecia (1963); P.P.B.S., aplicado por el Conjunto de la Administración Federal de los Estados Unidos (1965); "Output Budgeting" en Gran Bretaña (1967); en Canadá (1967; etcétera.

c) Por último, una razón muy importante es la necesidad de una mayor intervención del Estado en la orientación económica del pueblo motivada por las características de la época actual que exige del gobierno una mayor intervención en la economía nacional, con el objeto de regular la coyuntura y evitar los desequilibrios de un desarrollo disperso.

Lo anterior se ha pretendido controlar mediante planes quinquenales de tipo indicativo, utilizados en Francia desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. El Gobierno francés consideró que el plan debería ser

sustentado por una base presupuestaria más explícita y que permitiera evaluar los recursos indispensables para satisfacer las crecientes necesidades colectivas, en función de los resultados esperados. Lo anterior no podrá hacerse a través del presupuesto tradicional cuyos criterios de evaluación se aplican a los medios y no a los productos.

Puede decirse que el plan francés es una técnica de previsión económica de mediano plazo, que permite regular la coyuntura dando un marco global sobre las previsiones y consecuencias de toda alteración en el contexto socio-económico tanto interno como externo de la nación. En la actualidad el modelo de planeación francés permite elaborar dos tipos de presupuestos: Presupuesto económico previsorio coyuntural y Presupuesto económico exploratorio.

De ese modo se elaboran cuatro estudios presupuestales sucesivos en el lapso de un año.

Entre enero y abril se hace una primera presupuestación para el año siguiente que incluye dos o tres presupuestos económicos: Uno que presenta el escenario principal y otro para ilustrar las alternativas más viables. Ambos proporcionan a los altos niveles de decisión un panorama general sobre el año siguiente, lo cual les facilita decidir sobre las diferentes opciones de política económica y presupuestal.

De julio a septiembre se elabora otro presupuesto que puede considerarse como un borrador del proyecto de ley de finanzas (Presupuesto francés), pudiendo modificarse y actualizarse antes de su presentación del Parlamento que tiene lugar el 7 de octubre de cada año.

Durante los últimos meses se pone al día la coyuntura del año en curso con el objeto de preparar la versión definitiva del presupuesto para el año siguiente.

Podemos decir que el Presupuesto económico es un marco que presenta el conjunto de la economía francesa, pero no del Presupuesto público, que sigue su propia marcha.

Las técnicas utilizadas en el P.P.B.S., que forman parte muy importante del proceso R.C.B. francés, han permitido a la administración pública de ese país adoptar y adecuar las técnicas principales del sistema al contexto socio-económico, político y administrativo.

La decisión de implantar el R.C.B. en Francia fue precedida del estudio de distintas experiencias obtenidas por otros países, muy particularmente de la técnica P.P.B.S. de los Estados Unidos de Norteamérica.

Antes de ser aplicada el total de la administración pública francesa algunos Ministerios utilizaban los métodos fundamentales del P.P.B.S. para resolver problemas propios de su administración.

En el Ministerio de la Armada, se creó en 1964 el Centro de Pros-

pectiva y Evaluación, cuya misión esencial fue la de prestar apoyo al Ministro en la elaboración de los planes de largo plazo. Este centro introdujo progresivamente las técnicas del P.P.B.S. al contexto militar francés. Se formuló un proyecto conocido como el "3.P.B." (Planificación, Programación, Preparación del Presupuesto).

El Ministerio del equipamiento utilizó también las técnicas del análisis de sistemas, tomando como ejemplo su utilización durante los servicios civiles de los Estados Unidos en lo referente a la aplicación del cálculo económico y el empleo de computadoras para la realización de obras tales como el trazado de carreteras.

#### 4.2 *La implantación del sistema*

Fue en enero de 1968 cuando el Gobierno francés decidió implantar oficialmente el sistema R.C.B., cuya finalidad es la transformación de los métodos presupuestales y administrativos. Sin embargo se dejó a iniciativa de los Ministerios lo referente a su adaptación. Ello propició que el pragmatismo dominara en un principio en el R.C.B., por lo que sus métodos y el contenido de las operaciones varían mucho según las dependencias.

A partir de 1971 el Gobierno francés dio una mayor importancia y atención al PPP. Esta fecha coincide con la transferencia de la responsabilidad de elaborar el PPP, que tenía la Dirección de Previsión del Ministerio de Finanzas, a la Dirección del Presupuesto del mismo Ministerio, buscando con ello una mayor coordinación y coherencia en el desarrollo metodológico y operacional de esa técnica. (figura No. 3).

#### 4.3 *Características del sistema*

Las características principales del sistema francés son las siguientes:

##### 4.3.1 *Las funciones*

Servir de marco para efectuar los análisis que faciliten la toma de decisiones y la definición de políticas de cada Ministerio.

Servir de instrumento de negociación y control presupuestario que permita distribuir el presupuesto en función de los resultados a alcanzar.

Proporcionar una base para la gestión interna de los distintos servicios administrativos.

##### 4.3.2 *Los métodos*

Prestan una gran atención a los métodos de análisis "ascendente" y "descendente", en la elaboración de las estructuras programáticas buscando siempre ubicar la decisión presupuestaria anual dentro de una

política de mediano y largo plazo y evaluar adecuadamente los costos, los resultados y sus impactos en el contexto socio-económico e interno.

### 4.3.3 Los programas

Se acostumbra distinguir tres tipos de programas:

a) Programas de acción o de realización: Es cuando las actividades del Ministerio incluidas en un programa se orientan a la obtención directa de un producto final; es decir, el Ministerio tiene la responsabilidad total de las obras (construcción de una carretera con los recursos humanos, materiales y financieros propios del Ministerio).

b) Programas de intervención: Son cuando la responsabilidad directa de una obra es ejercida por otro organismo ajeno al Ministerio, pero éste conserva la autoridad para fijar los objetivos de ese programa a través de reglamentos o financiamientos.

c) Programas de apoyo o logísticos: Son cuando las actividades que agrupan no llevan a una realización final, pero sus productos son necesarios para el funcionamiento interno del Ministerio (informática, administración de personal, etc.).

### 4.3.4 Estructura programática y niveles de agregación

La estructura programática respeta a la estructura organizacional, aunque establece un responsable específico por cada programa. Se articula progresivamente en tres niveles de agregación:

a) Un nivel superior, identificado como "Le Domaine" (campo de acción), que corresponde a un agrupamiento de programas que permiten definir una política sectorial. Para las acciones verticales del Ministerio, el campo de acción coincide en una unidad de administración central que elabora y propone los objetivos generales que constituyen la política del Ministerio.

b) Un nivel intermedio en donde se ubican los grupos de programas. Estos se integran con programas susceptibles de dar lugar a una decisión presupuestal global y constituyen la base de la discusión presupuestaria en su presentación al Parlamento.

c) Un nivel básico, que corresponde a la gestión de los servicios y que es representado por los programas: Se utiliza en la programación de las actividades la cual se hace en función de los objetivos fijados al responsable.

Los niveles jerárquicos de agregación se forman con un promedio de 10 campos de acción, 30 grupos de programas y 100 programas.

### 4.3.5 Los indicadores

El PPP francés da una gran importancia a la identificación de los indicadores que permitan evaluar los resultados de la acción administrativa. Cuentan con 3 tipos de indicadores:

a) Indicadores de realización: Miden cualitativa y cuantitativamente los bienes y servicios proporcionados por un Ministerio.

b) Indicadores de objetivos: Permiten apreciar la medida en que han sido alcanzados los objetivos fijados por el gobierno (en un programa de ocupación de tierras se calcula la parte de población de un lugar que ha resultado beneficiado).

c) Indicadores (d'environment) del contexto socio-económico: Su ambición es medir o estimar la influencia de acción del Ministerio sobre el contexto socio-económico (disminución del número de accidentes a causa de un programa de seguridad en carreteras).

#### 4.3.6 Los costos

La determinación de los costos se basa en el principio del costo global del programa. Toman en cuenta todas las cargas o elementos del costo que se relacionan con la actividad considerada, haciendo a un lado toda distinción fundada en las nomenclaturas contables (títulos o capítulos diferentes), o del servicio responsable del origen de financiamiento (dotación presupuestaria del Estado o por otras fuentes), sino que señalan el costo real del programa en un solo documento, especificando los financiamientos externos en un renglón intitulado "Financiamiento Complementario".

#### 4.4 *Presentación del documento*

A continuación se expone la presentación del documento final hecho por el Ministerio del equipamiento en 1974. Su contenido es el siguiente:

Cuadros recapitulativos de los diferentes grupos de programas y cuadros del pasaje de los fascículos "servicios votados-nuevas medidas" a la forma del PPP.

En cada uno de los cinco campos de acción del Ministerio se incluye:

Una exposición de la política general presentando las grandes orientaciones del campo de acción.

Indicadores de las líneas de cruce entre las orientaciones generales del campo de acción y las acciones prioritarias del grupo de programa.

En este marco se presentan también los indicadores de objetivos y medio ambiente que miden respectivamente la satisfacción de los objetivos operacionales que se ha fijado la administración y el impacto de la acción administrativa.

Cada grupo de programas es presentado de la siguiente manera:

### I Líneas de Acción Prioritarias

Es una exposición técnica precisa, que describe y justifica las acciones emprendidas dentro del marco de los grupos de programa y los resultados buscados.

### II. Indicadores de Realización

Son informaciones cuantificadas que miden los bienes y servicios proporcionados por la administración. Se trata de una constatación hecha por los años 71, 72 y 73 de una estimación para el año 1974, y de una previsión para 1975.

### III. Costo Financiero

Mide la totalidad de los funcionamientos anuales que concurren a la realización de los grupos de programas.

Nota importante: El Campo de Acción I (acciones horizontales del Ministerio: estadísticas, información, investigación, métodos modernos de gestión, intervención en los sectores de edificación y trabajos públicos) reagrupa las actividades de apoyo para los demás campos de acción.

#### 4.5 *Ejemplo de la estructura programática del ministerio del equipamiento*

(Campos de acción y grupos de programas).

- |                      |  |
|----------------------|--|
| Campo de Acción I:   | Acciones horizontales  |
| Campo de Acción II:  | Carreteras y circulación   |
|                      | 2.1 Desarrollo de la Infraestructura                             |
|                      | 2.2 Conservación de la red nacional de carreteras                |
|                      | 2.3 Equipamiento y explotación de la red de carretera nacional.  |
| Campo de Acción III: | Puertos Marítimos y vías navegables                              |
|                      | 3.1 Vías navegables y puertos fluviales                          |
|                      | 3.2 Puertos marítimos en la metrópolis                           |
|                      | 3.3 Problemas de agua en la metrópolis                           |
|                      | 3.4 Puertos marítimos y problemas de agua en colonias francesas. |
| Campo de Acción IV:  | Administración Territorial y Urbanismo                           |
|                      | 4.1 Estudios y planificación urbana                              |

ADALBERTO SALDAÑA

- 4.2 Acciones territoriales
- 4.3 Acondicionamiento de terrenos urbanos
- 4.4 Operaciones concertadas para la creación de nuevas ciudades
- 4.5 Acciones diversas

**Campo de Acción V: Construcción**

- 5.1 Elaboración y animación de la política de posesiones.
- 5.2 Modernización de las posesiones
- 5.3 Acciones sobre los parques
- 5.4 Construcción de viviendas
- 5.5 Intervención del estado en beneficio de grupos diversos.

**Campo de Acción VI: Gestión de Recursos**

- 6.1 Distribución de servicios exteriores
- 6.2 Gestión administrativa y contable de los servicios exteriores
- 6.3 Gastos imprevistos.

**Campo de Acción VII: Actividades por cuenta de otras administraciones y gobiernos locales.**

La estructura programática se completa por medio de programas de acción que comprende cada uno de los grupos de programa.