

la programación y asignación de recursos en el sector público: un examen analítico-prospectivo

MARIO ROZENSZTEIN

I. *Introducción*

El tratamiento de las cuestiones relacionadas con la programación y asignación eficiente de recursos en el sector público, requiere el concurso de un mínimo de elementos de economía, de ciencia política y de administración pública. A su vez, estas tres disciplinas definen, cuando menos, dos áreas sustantivas claramente identificables: economía y política.

Es por ello que en el tratamiento académico y operacional de la materia presupuestaria —y sus técnicas auxiliares— los enfoques se hayan polarizado hacia dos posiciones muy definidas. Una de ellas ha recibido la denominación de “análisis racional” y la otra la de “resolución política”.

1. *Enfoque “análisis racional”*

Los promotores de este enfoque consideran que el proceso presupuestario es, principalmente, un problema de asignación de recursos, y puesto que “la asignación de recursos escasos entre fines alternativos” es materia propia de la teoría microeconómica, el elemento dominante

de este enfoque es de carácter económico, dentro de una especie de teoría general de las decisiones multifactoriales

1.1 Sus principales elementos son:

- i. El planteo de objetivos;
- ii. Medios alternativos para alcanzar esos objetivos;
- iii. Análisis de los costos y beneficios futuros descontados de cada alternativa en términos de los objetivos planteados;
- iv. Identificación de la alternativa óptima.

1.2 Los criterios más usuales para efectuar el análisis a que alude el punto iii, se deducen del concepto de utilidad en la teoría del consumidor y del concepto de beneficio en la teoría de la firma. En cuanto a la teoría de finanzas públicas, numerosos autores norteamericanos sugieren criterios derivados de una “teoría del bienestar general” bajo “forma de una función social del bienestar”. Sin embargo, y puesto que no es posible construir una función tal en la práctica, con frecuencia se usa al producto nacional bruto (PNB)

como indicador sustituto, y se toma como medida del beneficio la contribución potencial al PNB de cada alternativa sujeta a análisis.

Para otro tipo de programas, en los que no resulta factible o significativo identificar valores monetarios para el beneficio resultante, se sugiere el análisis costo-efectividad, como por ejemplo, el número de accidentes que se pueden evitar con un programa de señalización de carreteras.

1.3 Dentro del enfoque “racional” se considera que el proceso político de asignar recursos a diferentes actividades debe incluir la especificación de objetivos, la proposición de alternativas y el análisis de sus costos y beneficios.

2. Enfoque “resolución política”

El enfoque de la “Resolución Política” da énfasis a los aspectos de movilización que implica el proceso presupuestario y considera que el problema de la asignación de recursos debe ser resuelto a través de la negociación política y del ejercicio del poder por los grupos interesados. Sostiene que el contenido del presupuesto es, y debería seguir siendo, una expresión de las preferencias de aquellos que participan en el proceso político.

Los partidarios de este enfoque opinan que la explicitación de objetivos no es condición necesaria al proceso político de asignación de recursos. De hecho, afirman, tales objetivos se hallan implícitos en las decisiones políticas. Y en cuanto al análisis de costos y beneficios, sólo le atribuyen sentido en relación a los grupos sobre los que inciden, por lo que consideran que los logros y reveses de los grupos políticos durante el proceso constituyen inmejorables indicadores acerca de la incidencia de las decisiones adoptadas.

2.1 Resulta obvio, según este planteo, que la ayuda que puede significar el aporte del análisis racional y “objetivo” de las alternativas es muy escaso, puesto que en el proceso sólo se tomarán en consideración aquellas alternativas que cuentan con un razonable apoyo político previo. Sin embargo, lo habitual es que el apoyo político decisivo recaiga sobre programas y actividades preexistentes y en operación, y por ello la mayor parte de los cambios que se introduzcan en dichos programas resultarán ser simples modificaciones incrementales en su magnitud y alcance.

Por otra parte, el enfoque que comentamos implica necesariamente un desajuste considerable en el proceso de asignación de recursos, por cuanto es muy probable que en el sistema político intervengan partidos o grupos muy disímiles en su grado de organización o en la disponibilidad de instrumentos eficaces para el ejercicio del poder.

En consecuencia, cualquier intento por reformar los conceptos y los mecanismos de programación y asignación de recursos en el sector público demandará, entre otros, cambios sustantivos en el sistema político dentro del cual se opera el proceso presupuestario.

2.2 Los enfoques comentados, con sus ventajas e inconvenientes, nos serán de gran utilidad para intentar un análisis ilustrativo de la evolución —histórica y funcional— que se ha operado en los sistemas y procedimientos presupuestales, y en función de ello, trataremos de vislumbrar lo que podría ser el sistema de programación y asignación de recursos en un futuro no lejano.

II Componentes histórico-funcionales del proceso presupuestario

Todo proceso presupuestario cuenta con tres elementos funcionales básicos: el elemento de control, el de administración y el de planificación. Sin embargo, la evolución histórica de las prácticas presupuestales ha otorgado un énfasis diferente a cada elemento, dependiendo de la filosofía política, económica y administrativa vigente en cada etapa histórica.

1. El elemento de control

El elemento de control ha sido, históricamente, el primero en tener preponderancia sobre los otros dos. Se puede afirmar que el énfasis relativo puesto sobre el control respondió —y en muchos casos todavía responde— a la necesidad de asegurar la correspondencia formal entre las asignaciones presupuestales y el destino específico que se da a los recursos asignados.

1.1 El principal instrumento de este enfoque lo constituye la contabilidad, y particularmente, la clasificación detallada, analítica, de los conceptos de egresos. Las cuentas de la contabilidad presupuestal resultan ser un

listado de las cosas que se pretende adquirir y de los servicios que se requieren contratar, y suele alcanzar niveles de desagregación y de detalle a veces inimaginables.

La finalidad del mantenimiento de un registro tan acucioso y analítico, es la de posibilitar un control más efectivo en dos aspectos fundamentales: primero, mantener ajustados a los responsables de la ejecución presupuestaria dentro de los límites de gasto que le fueron autorizados, y segundo, procurar que los recursos se empleen, precisamente, en la adquisición de los bienes y servicios especificados en el presupuesto.

1.2 Es indudable que el control tiene una gran importancia, incluso en nuestros días. Sin embargo, si su preponderancia persiste sobre los otros dos componentes, resultará que la eficiencia de las autoridades responsables sólo podrá medirse en función de su apego o no a los límites presupuestales autorizados. En otras palabras, se plantea la incoherencia de que un ejecutivo será eficiente en tanto respete los límites y las especificaciones del gasto, aunque su gestión no conduzca al logro de los objetivos de la institución.

En todo caso, la preponderancia del elemento de control sólo permitirá juzgar acerca de la honestidad del funcionario público, aunque no sobre su eficiencia como tal. Insistimos; puede ser eficiente o ineficiente, pero eso es algo que no podemos averiguar con los instrumentos que nos provee este enfoque del presupuesto.

1.3 Otro criterio de eficiencia muy acudido, particularmente en este enfoque, es el que considera como muy eficiente al funcionario que al final del ejercicio presupuestal ha gastado una suma menor a la autorizada. Si bien es cierto que tal economía de recursos puede obedecer a un aumento en la productividad, eso es algo que no podremos conocer con base en el tipo de información que provee este enfoque, y, por el contrario, puede muy bien suceder que se esté desarrollando con más eficiencia una actividad que no debiera llevarse a cabo en lo absoluto.

Sin duda, esto sólo podremos averiguarlo si consideramos la eficiencia como un problema global, aunque en términos de lo que cada subsistema aporta a su logro.

1.4 No es casual que el énfasis relativo haya recaído durante mucho tiempo en el elemento de control. Hay que hacer notar que por aquel momento histórico existía

una filosofía administrativa que tenía una concepción bastante discutible acerca de la naturaleza humana.

En efecto, se pensaba que el hombre por naturaleza y condición innata busca rehuir responsabilidades, que evita el trabajo siempre que puede hacerlo, y que, por lo tanto, la única manera de obtener algo del ser humano consiste en someterlo estrechamente a los mecanismos del control. Sólo mediante la presión constante del control, el hombre será obligado a producir según las especificaciones establecidas.

Como es fácil advertir, si es que este enfoque tiene algo de verdad acerca de la naturaleza humana, sólo la tiene en una porción muy reducida y, en todo caso, sirve de muy poco para juzgar acerca de la eficiencia con que la organización se mueve hacia el logro de sus objetivos fundamentales.

1.5 Cabe hacer notar que la preponderancia relativa del elemento de control no significa que hayan desaparecido las consideraciones acerca de la administración y la planeación; sencillamente, éstos han pasado a desempeñar un papel muy limitado. Los tres elementos forman parte indispensable de todo proceso presupuestario.

2. *El elemento gerencial o administrativo*

Esta orientación es históricamente posterior a la del control, y puede conceptuarse como aquella que se interesa, principalmente, por la obtención y empleo eficiente de los recursos necesarios para el logro de objetivos organizacionales preestablecidos.

2.1 Bajo este enfoque, la idea predominante consiste en racionalizar las actividades, la organización y la distribución de los recursos, partiendo de la base de que los objetivos fundamentales de la institución están dados y son conocidos. Insistiendo más aún en la idea, diremos que la mayor preocupación reside en el logro de la máxima eficiencia intrasistemática, esto es, partiendo de una concepción de la institución como un sistema cerrado que debe maximizarse en sí mismo.

2.2 El contenido profesional o disciplinario de esta corriente se centra en la administración, la contabilidad de costos, el estudio de movimientos y tiempos, organización y procedimientos, etcétera.

Entre sus componentes instrumentales más destacados está la clasificación funcional de las transacciones y actividades de la institución. Su objetivo es el de indicar

la naturaleza de los servicios que presta cada segmento funcional de la organización y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicios. En otras palabras, implica el agrupamiento de los recursos siguiendo un criterio de homogenización funcional pudiendo coincidir o no las funciones identificadas con los segmentos de organización en que se halla estructurada la empresa.

Otros elementos instrumentales destacados, son la medición de costos y el análisis de rendimiento del trabajo.

2.3 En general, esta corriente enfatiza el empleo de modelos simples de eficiencia en los cuales los objetivos se consideran dados, establecidos, y los insumos y el producto se ajustan en términos de una relación óptimo-máximo.

3. *El elemento de planeación*

Los elementos disciplinarios que han contribuido a la evolución de los sistemas presupuestales, hasta llegar al que podríamos denominar como “Sistema de Planeación y Programación Presupuestaria” (SPPP), son los siguientes:

a) Análisis económico (particularmente, microeconómico). Se puede afirmar que su importancia obedece a los esfuerzos de los llamados “economistas del bienestar” por crear una ciencia de las finanzas basadas en el principio de la utilidad marginal. Tales economistas confiaban en que una ciencia tal podría proporcionar criterios objetivos para determinar una asignación óptima de los recursos públicos entre usos competitivos.

Se trataba de establecer cuál era la mejor combinación de recursos compatibles con la máxima utilidad total, mediante el análisis de los costos y beneficios marginales de cada alternativa considerada.

b) Tecnología avanzada en materia informática y decisional. Sin el incremento sustancial en la capacidad para la toma de decisiones sustentada en la información generada por el análisis costo-beneficio, y más ampliamente, por el análisis de sistemas, es dudoso que un SPPP despertara algún interés significativo.

c) Planeación como actitud anticipatoria y como criterio operacional. Este componente implica un acercamiento estrecho entre los procesos planificador y presupuestario.

3.1 Tal como se deduce de lo comentado en párrafos anteriores, la planeación y el presupuesto han seguido, desde un punto de vista institucional y operacional, caminos distintos y separados. Ello ha obedecido, en muchos casos, a que el término planeación y sus elementos conexos han recibido durante mucho tiempo una connotación negativa por asociación de ideas con un sistema socialista de economía centralmente dirigida.

En los casos en los que ha sido observable algún tipo de planeación, ésta se ha realizado con una perspectiva paradójicamente opuesta a la del presupuesto, esto es, a la planeación se la ha asociado con ideas innovadoras y expansionistas, mientras que al presupuesto se lo ha identificado con una connotación negativa y conservadora.

3.2 Las características de la planeación que más han favorecido un acercamiento entre aquélla y la función presupuestal, han sido algunas de las siguientes:

a) La planeación está orientada hacia el futuro, relaciona las decisiones presentes con el logro de un estado de cosas diferentes y deseado para el futuro.

b) En términos ideales, la planeación toma en consideración a *todos* los recursos necesarios para el logro de objetivos futuros. En tal sentido, implica el manejo de criterios comprensivos (sistémicos).

c) La planeación tiene una orientación del tipo medios-fines.

La asignación de los recursos se efectúa estrictamente en función de los fines que se tratan de alcanzar.

III. *Sistema de planeación y programación presupuestaria*

1. *Planteo general*

Un sistema de Planeación y Programación Presupuestaria (SPPP) tiene como propósito fundamental el de crear un nuevo contexto —mejor, se supone— para la toma de decisiones. Indiscutiblemente, se asocia en forma directa a la primera de las corrientes identificadas en materia de reforma presupuestal: la del “análisis racional”. Por otra parte, implica un aumento considerable en el énfasis que se pone sobre la función planificadora del proceso presupuestal.

1.1 A diferencia del enfoque administrativo comentado anteriormente, el SPPP orienta su estructura y operación en términos de una trilogía costo-producto-efecto, siendo este último término el que da la nota distintiva respecto de los demás enfoques, y el que brinda los criterios para evaluar la gestión pública a partir de la gestión presupuestal. En tal sentido, el SPPP coloca un gran énfasis en el componente analítico del proceso presupuestal, tratando así de superar las restricciones de la rutinización y de la “implicitud” típica de los procesos tradicionales.

1.2 Dada la escasa experiencia concreta en la aplicación del SPPP, así como los numerosos y variados elementos que combina en su concepción, no nos parece recomendable tratar de formular una definición con pretensiones de omnicomprensión. Por ello, hemos optado por consignar algunos elementos destacados que nos permitan formar una idea y, quizá, un lenguaje más o menos compartible, para el tratamiento de este sistema.

2. *Análisis de sistemas*

De los componentes de un SPPP que hemos mencionado, posiblemente los más destacados y los que le imprimen una identidad más definida, son: el análisis de sistemas y el análisis costo-beneficio.

2.1 Puesto que mucha literatura, tanto en materia de administración como de ingeniería y de economía, ha dado al término “análisis de sistema” una interpretación diversa, más o menos clara, más o menos confusa, y, sobre todo, generalmente asociada a otras disciplinas técnico-instrumentales, trataremos en este caso de indicar lo que entendemos por análisis de sistemas en relación estricta a su utilidad y posible aplicación a un SPPP.

En un sentido amplio, cualquier estudio analítico y ordenado diseñado para asistir al responsable por la toma de decisiones en el proceso de identificar un curso de acción preferido de entre posibles cursos alternativos, puede denominarse “análisis de sistemas”. Expresado en otros términos, el análisis de sistemas representa una manera de enfocar el tratamiento de problemas complejos en los que se debe escoger —adoptar una decisión— bajo condiciones de incertidumbre.

En los términos con que hemos caracterizado al análisis de sistemas, su aplicabilidad resulta factible a una gama sumamente extensa de problemas, entre los

que, lógicamente, se encuentran aquellos cuyo planteo y resolución son relevantes a un SPPP.

2.2 Todo análisis de sistemas implica, en alguna de sus etapas, la comparación de cursos alternativos de acción en términos de sus costos y de su efectividad para el logro de objetivos previamente especificados. Esta comparación habitualmente asume la forma de un intento por identificar aquella alternativa que minimizará los costos, dado un producto o resultado a cuya obtención se destinarán los recursos; o, inversamente, será un intento de maximizar el producto o resultado de una actividad bajo las restricciones presupuestales existentes. Estas evaluaciones reciben la denominación de análisis costo-efectividad (también, costo-beneficio). El tipo de análisis descrito es el que ha recibido atención preponderante en los medios en que ha sido empleado el análisis de sistemas, y es por ello que, con frecuencia, se ha identificado totalmente a éste con aquél. Sin embargo, hay que dejar en claro que el análisis costo-efectividad (o costo-beneficio) constituye sólo uno de los aspectos en los que el análisis de sistemas trata de auxiliar al responsable por la toma de decisiones.

En efecto, en los análisis que se suponen destinados a asistir en la formulación de políticas más generales y amplias, hay otros aspectos del proceso que son mucho más significativos que la simple comparación de alternativas: la especificación y reformulación de objetivos, la determinación de los medios para medir y analizar el desarrollo de la acción conducente al logro de tales objetivos, la influencia de los aspectos del problema que no pueden ser cuantificados, o el diseño de nuevas y mejores alternativas para ser sometidas al análisis costo-efectividad.

3. *Elementos del análisis*

El proceso de análisis se integra con un mínimo de cinco elementos, cada uno de los cuales estará presente en todo análisis relacionado con la toma de decisiones y, además, deberán ser explícitamente identificados.

a) El objetivo (u objetivos). El primer paso del analista, el más difícil y posiblemente el más importante, consiste en identificar cuáles son —o deberían ser— los objetivos del responsable por la toma de decisiones.

El tipo de problemas en los que puede resultar de mayor provecho el auxilio del análisis de sistemas es

aquel en el que menos se sabe acerca de los objetivos, en el que éstos son más conflictivos, en el que es enorme el número de elementos a considerar y en el que existe mayor incertidumbre acerca del contexto.

El analista de sistemas se enfrenta al tipo de problemas en los que la mayor dificultad reside en la necesidad de decidir “lo que debe hacerse” —no simplemente “cómo” hacerlo—, y su mayor mérito consiste en llegar a determinar “cuál es el problema”.

b) Las alternativas. En este paso, el analista plantea y define los medios alternativos a través de los cuales considera se pueden alcanzar los objetivos.

En esta etapa no sólo tiene importancia el examen sistémico de las alternativas relevantes identificadas inicialmente, sino también el diseño de nuevas alternativas que superen a las primeras en su efectividad para la satisfacción de los objetivos. Más aún, si el análisis se realiza con seriedad e imaginación, es probable que sugiera la necesidad de modificar los objetivos inicialmente especificados (*feed-back*).

c) Los costos. La selección de una alternativa en particular para alcanzar los objetivos previamente acordados, implica que ciertos recursos específicos no podrán ser utilizados para otros propósitos. A esto nos referimos al hablar de costos.

La mayoría de los costos pueden ser expresados en dinero, incluso aquellos que se refieren a un periodo de tiempo futuro, pero su evaluación correcta debe hacerse en términos de las oportunidades alternativas a que pueden destinarse los recursos que dichos costos representan y que, en algunos casos, pueden resultar muy difíciles de valorar monetariamente.

d) El modelo (o modelos). Un modelo es una representación simplificada de la realidad que permite abstraer las relaciones causa-efecto esenciales del problema que se estudia.

Los medios de representación pueden variar en su forma desde un conjunto de ecuaciones matemáticas o un programa de computadora, hasta una simple descripción verbal de la situación en la que puede usarse simplemente la intuición para derivar las posibles consecuencias de las diferentes alternativas consideradas.

Para los fines de un SPPP, cualquiera que sea el modelo, o más propiamente, los modelos que se empleen, su cometido es el de posibilitar la estimación, para cada alternativa, de los costos (monetarios o no) en que se incurriría y del grado en que cada una de ellas permitirá lograr los objetivos.

e) Un criterio. El criterio se refiere a una regla o norma mediante la cual se pueden jerarquizar las alternativas por orden de deseabilidad. El criterio provee los medios para ponderar y comparar los costos y la efectividad de cada alternativa considerada.

4. El proceso de análisis

El proceso de análisis se realiza a través de tres etapas que se superponen unas sobre otras. La primera etapa es la de formulación, en la que se clarifican los problemas, se definen los límites del análisis y se identifican los elementos relevantes a considerar. La segunda es la etapa de búsqueda de la información y planteo de las alternativas. La tercera etapa es la de evaluación.

El inicio del proceso de evaluación o comparación sistémica de las *alternativas* se realiza a través del *modelo*, el cual podrá decirnos qué consecuencias o resultados se pueden esperar de cada alternativa. Es aquí cuando puede emplearse con provecho un *criterio* para ponderar y comparar los *costos* y los resultados de cada alternativa en términos de su capacidad para lograr los *objetivos*, y poder así jerarquizar las alternativas en un orden de preferencia.

Resulta interesante observar que no hay mucho de nuevo en los procedimientos previamente señalados. De hecho, han sido empleados, con más o menos éxito, desde mucho tiempo atrás. Es por ello que cuando nos referimos al análisis de sistemas no queremos significar que se trata de algo realmente nuevo; a lo más, se requiere destacar que es una manera de hacer mejor algunas cosas. Quizá lo único novedoso es que este tipo de análisis trata de enfocar la totalidad del problema en cuestión en forma sistémica, con énfasis en la explicitud, en la cuantificación (cuando ello es posible o significativo) y en el reconocimiento, también explícito, de la incertidumbre.

5. Pautas de excelencia en el análisis

Para finalizar con el tratamiento de este elemento del sistema, haremos algunas consideraciones generales acerca de lo que podríamos denominar “principios de un buen análisis”.

a) Es de gran importancia atacar el problema “correcto”. Si no se plantean las alternativas apropiadas al problema no se podrá obtener la mejor solución.

Igualmente, si el objetivo escogido no es el correcto, sucederá que encontraremos la solución a otro problema, no al que nos ocupa. En general, el obtener una respuesta precisa a una pregunta mal formulada es casi equivalente a obtener una respuesta incompleta a una pregunta bien formulada.

b) El análisis debe tener un enfoque de sistemas. En lugar de aislar una parte del problema, prescindiendo del análisis de sus interacciones con los demás componentes del mismo, el esfuerzo analítico deberá extenderse hacia todos los elementos que requiere el estudio del problema en cuestión, entendiendo a éste como un sistema complejo. Esto es válido aun si el planteo y resolución del problema requieren el uso del juicio puramente intuitivo.

c) La presencia de la incertidumbre debe ser reconocida y explícitamente tomada en consideración. La mayoría de las estimaciones que se realizan en un análisis no pueden tomarse indiscriminadamente como totalmente válidas. En consecuencia, el analista deberá identificar las incertidumbres implícitas en las estimaciones, hacerlas explícitas, y evaluar sus impactos desviados o condicionantes.

d) El análisis tratará de encontrar nuevas alternativas de solución, además de las planteadas originalmente, al par que tratará de mejorar la calidad de estas últimas.

e) Si bien es cierto que en materia de formulación de políticas públicas no puede emplearse el método científico del experimento controlado, el análisis debe tratar de alcanzar los estándares tradicionales de la investigación científica.

IV. Principales efectos operacionales del SPPP

La operación concreta del proceso presupuestal demandará algunos cambios importantes en función de la nueva "filosofía" en materia de programación y asignación de recursos. El primero de ellos se refiere al planteo básico de las actividades prepresupuesto.

1. Cambios en el planteo inicial

Tradicionalmente, la función presupuestal plantea su cometido en estos términos: "Aquí es donde estamos.

¿Hacia dónde podemos ir a partir de aquí?" En este contexto, las decisiones serán fundamentalmente "incrementales" y quedarán reducidas a una simple traslación del presente estado de cosas hacia el futuro, con muy pocas variantes. El perfil de las actividades gubernamentales será más o menos continuo, con pequeñas desviaciones (innovaciones).

Por su parte, el SPPP se inicia con el siguiente planteo: "¿Hacia dónde queremos ir y qué debemos hacer para llegar a lo deseado?" En este contexto decisional, las actividades existentes deberán competir frente a las nuevas que se propongan y, en consecuencia, será muy factible encontrar decisiones radicales, configurando un perfil con serios rompimientos y con cambios sustanciales en la direccionalidad total de la actividad pública. Lo anterior no significa que el presupuesto de cada año estará exento de continuidad respecto de las decisiones adoptadas en periodos anteriores. Más aún, las manifestaciones políticas de las rigideces presupuestales introducirán sesgos importantes en las decisiones que originalmente aparecieron como radicales, y según fuera la flexibilidad del sistema político, mayores o menores serán las diferencias entre el presupuesto tradicional y el resultante de la aplicación de un SPPP. Sin embargo, la disponibilidad efectiva de la información producida por el esfuerzo analítico asociado a un SPPP determinará serios cambios en el equilibrio de las fuerzas políticas y económicas que intervienen en la formulación de un presupuesto público.

2. Cambios en el proceso de formulación

Otro cambio importante en la operación presupuestal provendrá, precisamente, de la distinción entre un contexto "incrementalista" y otro "proyectivo" para la toma de decisiones.

2.1 En efecto, un sistema presupuestal comprometido fundamentalmente con la base establecida, opera un flujo de decisiones presupuestales de tipo ascendente y agregativo. Los niveles inferiores de la estructura administrativa son los que formulan las primeras estimaciones presupuestales, aunque las más de las veces sin contar con claras y oportunas especificaciones políticas por parte de las autoridades superiores. Su *modus operandi* se reduce, casi inevitablemente, a una consulta de los registros presupuestales (financieros) anteriores, sugiriendo la necesidad de incrementos a la asignación de cada

partida. Esto ocurre, principalmente, porque a ese nivel hay muy pocos incentivos o escasa capacidad para el análisis de posibles aperturas a los programas y estructuras vigentes, agravado todo ello por una falta de perspectiva respecto a la totalidad del proceso y de las decisiones políticas centrales.

Las primeras estimaciones se agregan en el nivel jerárquico inmediato superior, el que a su vez formula estimaciones que nuevamente se agregan en otro nivel aún superior, y así sucesivamente.

En consecuencia, los presupuestos institucionales y, por ende, el presupuesto global de gobierno, resultan ser, básicamente, el agregado no analítico de las estimaciones atomísticamente formuladas por los niveles inferiores de la estructura administrativa pública. Sólo puede ser calificado de comprensivo o sistémico en el sentido de que las porciones menores se integran en categorías mayores para la presentación de un documento unificado.

2.2 El SPPP invierte el flujo decisional e informacional. Previamente a cualquier estimación de recursos, se deben formular las políticas del más alto nivel, y éstas habrán de transmitirse a los niveles inferiores con el grado de especificidad necesario y suficiente para orientar el cálculo de recursos. La evaluación de estos cálculos por el nivel central se hará a la luz de su pertinencia para contribuir al logro de los objetivos políticos previamente formulados.

Con estos criterios, el presupuesto resultante será la expresión explícita, no sólo de las decisiones políticas adoptadas, sino de los cursos de acción por los que se optaron (análisis de sistemas), al igual que sus costos y su efectividad para el logro de los objetivos políticos fundamentales.

V. Restricciones y críticas

Aunque el SPPP ofrece un notable atractivo para los estudiosos de esta materia, y aunque destaca por sus numerosas ventajas respecto de los esquemas y procedimientos presupuestales tradicionales y vigentes (por el indiscutible aumento en la racionalidad que sugiere para el manejo de las cuestiones relacionadas con la programación y asignación de recursos en el sector público), no por ello escapa a la presencia de fuertes restricciones y poderosas críticas, algunas de las cuales

habremos de examinar a continuación, en la confianza de haber escogido las más importantes.

1. Algunos problemas conceptuales del SPPP

No existe acuerdo, ni siquiera en una pequeña medida, acerca de los conceptos básicos que se sugieren como componentes de un SPPP. Incluso, la expresión SPPP adquiere un significado distinto para diferentes grupos.

1.1 Para algunas personas la denominación no sugiere más que una reestructuración de la información presupuestal, acumulando los costos dentro de categorías más significativas que las tradicionales. Para otras, un SPPP, no es más que un presupuesto que maneja una perspectiva temporal más amplia que la habitual para un ejercicio fiscal. Otras más, opinan que un SPPP se distingue de los sistemas presupuestales vigentes porque enfatiza el empleo del análisis de sistemas, particularmente, del análisis costo-beneficio o costo-efectividad, como medio para racionalizar el empleo eficiente de recursos escasos.

Finalmente, hay otras personas que, además de asociar al término SPPP con las interpretaciones mencionadas más arriba, consideran que un sistema tal implica la necesidad de efectuar reorganizaciones administrativas, de modo que todas las actividades institucionales relevantes a un programa queden bajo la autoridad de aquel que adoptará las decisiones programáticas finales. De esta manera, opinan, la estructura y los procesos de información alcanzarán una significación elevada para la toma de decisiones y para el control de su implementación efectiva.

1.2 A partir de las consideraciones anteriores se plantean otros problemas conceptuales: ¿cuál sería el agrupamiento programático más eficiente?; ¿cuántos programas habrá de incluir una estructura programática?; ¿cuál debería ser el contenido de cada programa?; ¿qué tipo de relaciones debería haber entre la estructura de programas y el proceso de toma de decisiones?

La cuestión fundamental que plantean estas preguntas, se refiere nada menos que a la definición de los objetivos últimos de gobierno, a cuyo logro se destinarán los recursos del Estado.

Evidentemente, tal definición tendrá un alto contenido político y económico, pero de una naturaleza

más bien filosófica que administrativa u operacional; por lo tanto, no existirá un marco de referencia claro y directo para la instalación y operación de un SPPP. Muchos saben cómo debería ser un SPPP en general, pero nadie sabe cómo traducir ese conocimiento a cualquier caso en particular.

Exigirle a las instituciones públicas que introduzcan el SPPP es una manera de decirles que mejoren el procedimiento que siguen para la formulación de sus políticas, pero, de hecho, no existe ninguna fórmula prescriptible para hacer esto.

1.3 Otros problemas conceptuales se refieren al contenido mismo del concepto de eficiencia que se maneja en un SPPP.

Por una parte está el concepto de eficiencia que consiste en alcanzar un objetivo al menor costo posible o, en su caso, maximizar el logro de un objetivo, dado un volumen específico de recursos. Éste podría ser el concepto “puro” de eficiencia.

Sin embargo, el deseo de lograr un objetivo puede depender del costo en el que habría que incurrir para alcanzarlo. En este caso, los objetivos se alteran hasta compatibilizarlos con los recursos disponibles. Éste sería un concepto “mixto” de eficiencia.

A su vez, tanto el concepto “puro” como el concepto “mixto” de eficiencia resultan “limitados” en el sentido de que toman como dada la estructura existente del sistema político y operan dentro de sus límites.

El analista puede igualmente advertir que la manera más eficiente de alcanzar ciertos objetivos no tiene posibilidades de verificarse, a menos que se modifiquen algunos aspectos importantes del sistema político. Por lo tanto no sólo habrá de manipular medios y fines, sino que, simultáneamente, los hará dependientes de ciertos cambios necesarios en las relaciones políticas. Éste sería el concepto “total” de eficiencia.

En resumen, el sistema puede tratar de alcanzar una eficiencia pura o mixta, limitada o total.

2. Algunos problemas operacionales del SPPP

En esta esfera del estudio nos encontramos otros tipos de problemas relacionados al SPPP.

2.1 Uno de ellos se refiere a las enormes dificultades que habrán de surgir para identificar grupos de actividades relevantes e integrarlos en categorías programáticas y, paralelamente, agrupar toda la información

aplicable a la toma de decisiones respecto de esas actividades. Las principales dificultades, en este sentido, provienen del hecho de que la mayor parte de las actividades que pudieran eventualmente integrar un programa, así como los sistemas y procesos de información relacionados con ellas, se encuentran diseminados a casi todo lo largo y lo ancho de la estructura administrativa pública.

Por otra parte, un intento de integración como el mencionado deberá enfrentar los grandes obstáculos derivados de una resistencia burocrática potencial basada en el deseo de mantener los niveles de *status* y poder alcanzados, y en el temor de que se hagan explícitas numerosas actividades multiplicadas e inconsistentes.

A lo anterior debemos agregar la oposición de ciertos grupos que resultan beneficiados con las decisiones que se adoptan dentro del proceso presupuestario vigente.

2.2 Otros problemas de gran importancia obedecerán al hecho de que las novedosas concepciones y procedimientos no se aplicarán con mucha rapidez luego de adoptada la decisión en tal sentido. Muchas de las estimaciones y de los análisis destinados a fortalecer el sistema resultarán pobres, escasos o nulos durante algún tiempo. De hecho, lo más probable es que en una primera etapa se genere un estado de confusión para algunos y de frustración para otros.

Es igualmente probable que durante mucho tiempo subsista el sistema de programación y asignación de recursos vigente a la par del que se trata de implementar. Esta situación constituirá una fuente de problemas serios, por cuanto cualquier decisión financiera que modifique las cifras presupuestales en los términos del presupuesto tradicional afectará el nivel y la composición de numerosos programas, con lo que, además de las presiones que seguramente habrán de ejercer los responsables de los programas afectados, el volumen de trabajo administrativo de reajuste y reanálisis será tremendo y casi permanente.

2.3 Otro tipo de problema se presentará en el diseño de las categorías programáticas necesarias al sistema. El ideal sería que cada elemento programático fuera relativamente independiente de los demás, de tal suerte que el responsable de un programa pudiera realizar cambios en el mismo sin preocuparse demasiado por los efectos que estos cambios producirían en los demás programas. Sin embargo, lo más probable es que en la actividad pública de nuestros días los problemas sean

sumamente complejos y que, a lo más, se puedan llegar a identificar categorías programáticas interdependientes.

Es en razón de esa interdependencia que el SPPP enfatiza el empleo del análisis de sistemas como ayuda para mantener el proceso de toma de decisiones dentro de una perspectiva comprensiva y sistemática.

2.4 En lo que se refiere a uno de los principales componentes del análisis de sistemas, el análisis costo-beneficio o costo-efectividad, se pueden apuntar serios problemas computacionales y críticas muy poderosas a los supuestos subyacentes a dicho análisis. Comenzaremos por estas últimas.

El análisis costo-beneficio parte del supuesto de que el mecanismo social para la asignación de valores económicos es el mercado bajo condiciones de competencia y pleno empleo. Por lo tanto las imperfecciones del mercado atentan contra la validez de los resultados. Asimismo, la condición clásica del pleno empleo es muy restrictiva de la realidad empírica, por lo que los criterios para juzgar las alternativas sujetas al análisis habrán de ser muy distantes a esa realidad.

La magnitud económica de las alternativas consideradas en el análisis puede ser tan grande en relación a la economía de un país, que la sola implementación de alguna de ellas habrá alterado significativamente los precios relativos contra los cuales se evalúa su eficiencia.

Otra crítica importante al análisis costo-beneficio se refiere a que el modelo económico en el que se basa dicho análisis supone como válida la distribución del ingreso existente. Esto es, se pueden calcular los efectos redistributivos de las alternativas consideradas, pero no podrá afirmarse, entonces, cuál de ellas es preferible en términos de eficiencia económica o administrativa.

Se afirma que el análisis costo-beneficio es un medio de promover el bienestar económico, pero cabe preguntar: ¿el bienestar económico de quiénes se tratará de promover? En este sentido, nadie ha podido aún manejar comparaciones interpersonales acerca de la utilidad; no hay medios científicos para medir y comparar las pérdidas y las ganancias entre diferentes personas, o para afirmar que la pérdida marginal de un peso para una persona es algo equivalente a la ganancia de un peso marginal para otra.

En términos ideales, el sistema debería beneficiar a todos sin perjudicar a nadie. Como una aproximación a este ideal, algunos autores proponen la selección de alternativas que mejoren la situación económica de al-

gunas personas sin empeorar la de los demás. Otros más, sugieren que los beneficios otorgados sean lo suficientemente altos como para que los beneficiarios pudieran compensar a los perjudicados. Sin embargo, sabemos que tales mecanismos sociales de compensación son muy imperfectos y que, en el mejor de los casos, proveen para que los que son perdedores en alguna instancia puedan convertirse en ganadores en alguna otra.

En general, y puesto que las actividades públicas tienen una enorme variedad de objetivos y consecuencias (crecimiento económico, elevar el nivel de vida de los necesitados, proveer oportunidades para la recreación, mejorar la salud pública, reducir los riesgos de desastres naturales, modificar los patrones para el transporte, cambiar las oportunidades educativas y ocupacionales, eficiencia económica, redistribución equitativa, movilización social), no es razonable pensar en un criterio singular para juzgar la bondad de cada alternativa considerada.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos tratado de analizar las diferencias fundamentales entre los diversos enfoques del presupuesto y, con más detalle, las características del sistema que puede llegar a constituirse en el medio más eficaz para la programación y asignación de recursos en un futuro próximo.

Si bien ya hemos apuntado algunos de los problemas operacionales que puede generar la implementación de un SPPP, cabe preguntarnos: ¿qué diferencias implica el que el proceso presupuestal se oriente más hacia la planeación que hacia la administración o el control?; el cambio de énfasis ¿implica una nueva manera de adoptar las decisiones habituales o significa la posibilidad de adoptar decisiones diferentes a las habituales? Estas preguntas no son de fácil respuesta, desde el momento en que el sistema presupuestario del futuro será el resultado de la consideración (en nuevas proporciones) de los tres componentes funcionales básicos.

En el caso concreto del SPPP, se parte del supuesto de que la manera en que se clasifica y emplea la información determina el contenido y la direccionalidad de los actos de quienes participan en el proceso presupuestario y, por consiguiente, ciertos cambios en la "forma" producirán cambios deseados en la conducente.

Sin este supuesto fundamental el SPPP queda redu-

cido a la simple manipulación de técnicas que en nada afectan las acciones propias del proceso presupuestario.

El SPPP parte de la consideración de que todos y cada uno de los participantes en el proceso se comportarán como “hombres presupuestarios” (por contraposición al “hombre económico” clásico y al “hombre administrativo” de H. Simón, al que se supone guiado por un irrenunciable criterio de eficiencia en el proceso permanente de selección de la alternativa que optimiza la asignación de recursos públicos). En este sentido el SPPP tiene una perspectiva exageradamente mecanicista acerca del impacto de la “forma” sobre la conducta, y subestima la influencia de los aspectos volitivos y estratégicos que intervienen en el proceso presupuestal. Si bien es cierto que la información condiciona al comportamiento, posiblemente la relación inversa también resulta válida. Esto es, dado que los elementos de información son mucho más maleables que numerosos aspectos de la naturaleza psicológica humana, no es difícil pensar que algunas personas recabarán y utilizarán aquella información que mejor satisfaga sus preferencias.

Las restricciones apuntadas al SPPP tienen el propósito de mostrar un programa más limitado, pero más realista, acerca de las posibilidades y alcances de su incorporación a los procesos relacionados con la programación y creación de recursos en el sector público.

Podemos afirmar que no constituye una garantía plena de que cada decisión que se adopte en el contexto será óptimo-máximo, pero, cuando menos, ofrece muy buenas posibilidades de evitar la adopción de las peores alternativas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- MUSGRAVE, Richard A. *Teoría de la Hacienda Pública*, 1ª edición, Madrid, Aguilar, 1968.
- . “El Interés Público: Eficiencia en la creación y mantenimiento del bienestar material de la comunidad”, en Carl J. Friedrich, editor. *El interés público*, 1ª edición, México, Editorial Roble, 1968, pp. 123-130.
- SCHICK, Allen. “The road to PPB: The stages of budget reform”, en *Public Administration Review. Planning-Programming-Budgeting System: A Symposium*, diciembre de 1966, pp. 243-258.
- WILDAVSKY, Aaron. “The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Programme Budgeting”, en Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, editores *Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management*, 4ª impresión, Chicago, Markham Publishing Company, 1971, pp. 371-397.
- QUADE, E. S. “Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting”, en Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, editores. *Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management*, 4ª impresión, Chicago, Markham Publishing Company, 1971, pp. 292-310.
- SELIGMAN, Daniel. “McNamara’s Management Revolution”, en *Fortune Magazine*, New York, Time Inc. 1965.