

**PRESUPUESTOS
DE LAS
UNIDADES ADMINISTRATIVAS.**

336.12:35.07

Por FRANCISCO MERLO CALVO

Se estudia aquí, en líneas generales, la utilidad que puede tener, para cada unidad administrativa y para la Administración en su conjunto, la preparación de un plan de actividades, debidamente valorado, así como la determinación de los costos de cada servicio y de los rendimientos obtenidos.

El presupuesto para cada oficina o unidad administrativa debe ser un plan de acción traducido a unidades monetarias; es decir, la expresión económica del plan de actividades que durante un año proyecta desarrollar cada unidad administrativa. La suma de todos estos pequeños presupuestos, puede integrar el presupuesto de cada Departamento y todos ellos el Presupuesto General del Estado. El conocimiento de los costos de la actividad administrativa en su conjunto, del trabajo administrativo y de todos los demás factores que integran el costo total de cada unidad o dependencia, serviría para preparar el presupuesto. El control de los costos y la determinación de los rendimientos obtenidos, señalarían si se cumplieron los objetivos fijados, en el plan económico, y si éstos llenaron los requisitos mínimos de eficiencia o de productividad administrativas.

PRESUPUESTOS

Damos aquí a este concepto un significado menos amplio, pero más concreto que el que generalmente tiene. El presupuesto de una unidad administrativa es, en cierto modo, el estudio económico previo que debería hacerse para la determinación exacta de las necesidades anuales indispensables para el cumplimiento de una misión determinada. La técnica actual es, en general, completamente distinta: cada dependencia procura aumentar las partidas del año anterior, dejando pendiente, para otro año, el estudio económico, sincero y realista de las necesidades que la unidad administrativa ha de afrontar, de los medios más racionales para cumplir sus fines, del costo de cada uno de sus actos o realizaciones y del rendimiento de sus empleados, de sus máquinas y, en conjunto, de su organización.

Para emprender un negocio, construir una casa, realizar obras de mejora en una finca y, en general, para cualquier empresa de cierta importancia,

el "presupuesto" o el estudio económico son indispensables. Con ellos se sabe, en términos reales, si lo que se va a emprender está dentro de las posibilidades de la entidad. En el presupuesto se indican costos globales, precios descompuestos, costo y rendimiento del trabajo, gastos de materiales, inversiones en locales y máquinas, y otros muchos conceptos y detalles. Durante la ejecución de las obras, o durante la realización del negocio, se enfrentan los costos y rendimientos previstos, con los que realmente se van obteniendo. Se aprecia si los costos de materiales fueron mal calculados o su variación se debe a factores exógenos, si los rendimientos previstos fueron superados o no; y, en todo caso, las razones de cada diferencia.

Un presupuesto es *a priori* un plan de operaciones traducido a pesetas; y al final del ejercicio, un instrumento sincero para la crítica constructiva, para señalar si se lograron las metas previstas o para destacar la causa y la razón de que no se alcanzaron. La falta de rendimiento colectivo, el despilfarro de medios materiales, la imperfecta utilización de las máquinas, la mala calidad del trabajo... todo esto aparece claramente destacado al comparar el presupuesto o programa de actividades con los resultados finales.

Por la evidente utilidad que el presupuesto significa, es necesario ir haciendo clima, preparando ambiente para que, lo antes posible, cada unidad administrativa prepare su propio presupuesto, no limitándose a elevar cada una de las partidas del anterior, sino conociendo previamente los siguientes datos: lo que se va a hacer, personal necesario, materiales, locales, máquinas, costo de cada proceso, métodos para rebajar el costo, posible sustitución de factores, rentabilidad del gasto o utilidad del mismo para la colectividad, etc.

No quiere esto decir que se pretenda la realización de economías, sino, fundamentalmente, el aumento del rendimiento en cada unidad administrativa. Posiblemente se destacará la posibilidad de reducir los créditos para algunos servicios; pero, en general, bastará con hacer una distribución racional de los mismos, a fin de acrecentar la eficacia de su aplicación. Aplicar un porcentaje de reducción a los créditos es tan perjudicial como su aumento, también proporcional. Igual ocurriría con la disminución del personal o del material; pues la tarea es algo más compleja, ya que han de cambiarse los procedimientos de trabajo y la organización.

LOS PRESUPUESTOS Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La técnica del presupuesto no significa que haya de hacerse una reforma total de la Administración; pero sí debe significar un firme propósito de

perfección, de corregir errores, de conocer el camino y de tener, al final del recorrido, el valor de enfrentarse con los hechos para analizar los éxitos y los fracasos, a fin de persistir en los primeros y evitar los segundos.

Los presupuestos entendidos como plan de actividades en el que quedan cifradas todas las partidas son, en cierto modo, el cuaderno de obligaciones y de compromisos que cada organismo se impone. Es un cuadro donde se enfrentan los medios exigidos y obtenidos, con los fines propuestos y logrados. El presupuesto así concebido impone, al final del año, el examen de la conciencia profesional y administrativa en cada organismo; pues reclama la eficacia, tanto en los métodos de trabajo como en la estructura orgánica, o en los fines y objetivos. La reforma administrativa no es sólo la reforma de la organización, la supresión de un escalón jerárquico, la delegación de atribuciones o un nuevo reparto de las mismas, la desconcentración de funciones, la creación o supresión de unos cuerpos de funcionarios o la mecanización de unos cuantos servicios. Reformas de este género son, sin duda, avances importantes; pero no eliminan la necesidad de conquistar la meta final, que radica en la reforma de los métodos de trabajo y de la mentalidad del funcionario interesándolo, tanto o más que al gobernante, en esta tarea.

El presupuesto puede ser una buena herramienta para desbrozar el camino de la reforma administrativa. Para proyectarlo y desarrollarlo honradamente, cada unidad administrativa tendrá que conocer a fondo las condiciones de su funcionamiento y el resultado o utilidad de sus servicios; deberá trabajar con un plan de conjunto, utilizando bien los medios de que dispone y realizando un control más intenso.

RENDIMIENTOS

Los defectos e imperfecciones en los métodos de trabajo, cuando no la ausencia de los mismos, son el origen de las pérdidas más importantes de rendimiento. En el informe de M. Ardan sobre el "Comité Central de Investigación de Costos y Rendimientos" de los servicios públicos de Francia, se dice textualmente:

"La ausencia de programas demuestra la falta de previsión y de coordinación. Esta fué una de las principales lagunas de la política francesa (económica, militar, diplomática) entre las dos guerras, y como consecuencia, de la derrota de 1940. Estos mismos defectos afectan al rendimiento de los Establecimientos o Servicios examinados por el Comité de Investigación. Si el precio de coste de las construcciones aeronáuticas resultaba demasiado

elevado era, en gran parte, consecuencia de la ausencia o de la insuficiencia de un verdadero programa aeronáutico. Resultaba que un gran número de fábricas trabajaban muy por bajo de su capacidad de producción. Conocer la dimensión óptima de un servicio no quiere decir que se harán los reagrupamientos necesarios; pero se sabrá que tal es la condición para mejorar la productividad." En el mismo informe se subraya que el desconocimiento del rendimiento real de los servicios es una de las causas esenciales de su rendimiento insuficiente.

Con la reforma de los métodos de trabajo, aumentará el rendimiento, lo que permitirá un reajuste de los sueldos y una remuneración más equitativa. La ignorancia de los rendimientos es un serio obstáculo para la preparación de verdaderas reformas administrativas.

El presupuesto significa la acción a través del conocimiento, y este conocimiento se concreta y plasma en la determinación de los costos y de los rendimientos. Se trata de obtener mejoras, pues colocando todos los ingresos frente a todos los gastos, se pueden eliminar los menos útiles, si se analizan mediante una escala de prioridades.

La comparación de los rendimientos obtenidos por funcionarios que realizan un mismo trabajo, aunque sea en localidades u oficinas diferentes, permitirá la fijación de un rendimiento-tipo y, consiguientemente, separará a los buenos de los malos funcionarios. El número de asuntos similares despachados, de alumnos educados o de kilómetros de carretera revisados, son datos que pueden compararse para, una vez ponderados, determinar máximos y mínimos e incluso costos por asunto, por alumno o por kilómetro.

A veces la redacción de un oficio o de un informe requiere largas horas de meditación o de estudio; pero en la mayoría de los casos, son los mismos problemas repetidos hasta formar textos rutinarios. La determinación del número de oficios o de informes despachados significaría cifrar el rendimiento horario de cada empleado; o mejor aún, del conjunto empleado-mecanógrafa. Esta comparación destacaría las diferencias de productividad no sólo en el mismo régimen de trabajo, sino en soluciones diferentes: dictado directo a la mecanógrafa, preparación previa de un borrador, dictado a la taquígrafa y posterior mecanografiado, etc. Con ello, no sólo conocería cada funcionario el costo de sus informes, sino que tendría ya un medio para adoptar el sistema más eficaz, llegando así a formar con su auxiliar o mecanógrafa un equipo de trabajo de alto rendimiento.

Cualquier mejora de rendimiento incide y se refleja en el presupuesto, pues logra o sobrepasa los resultados inicialmente previstos y marca, además, una pauta a seguir para el mejoramiento permanente de las actividades administrativas.

COSTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Se suele normalmente calcular el gasto que ocasiona en el presupuesto la aplicación de una determinada ley, pero sustancialmente el cálculo del costo a efectos del servicio o de la actividad administrativa no se realiza. Al adoptar procedimientos administrativos que tienden a asegurar garantías jurídicas y fines sociales o económicos, conviene siempre calcular el costo de estas actividades, costo que una vez conocido podrá, de forma diversa, orientar a las autoridades a quienes incumbe la decisión.

El conocimiento de los costos de personal, material, locales, transportes y otros servicios complementarios, es indispensable para la elaboración de un presupuesto. Una de las técnicas propuestas en Francia por el "Comité Central de Investigación de los Costos y Rendimientos de los servicios públicos", es el establecimiento de un presupuesto de precios de coste. Obligada la Administración a calcular y agrupar todos los gastos de un servicio, a presentar los resultados obtenidos o previstos, a calcular el rendimiento de las Secciones y Negociados, de las empresas públicas, de los organismos autónomos, Institutos, etc., se obliga a conocer lo que ignora, suministrando al Gobierno los datos o informes que le permitirán decidir con conocimiento de causa; y lo que es más útil, los créditos que pueden ser reducidos y los que deben ser aumentados; esto es, en fin, proveer las bases de una reforma de la Administración. El citado Comité propuso sustituir el presupuesto tradicional por un presupuesto de precios de coste. Enfrente de los créditos de cada servicio, en los mismos grupos, figurarían los rendimientos, el coste de la tonelada-kilómetro de los canales, el de los asuntos juzgados por los tribunales, etc.

Conociendo los costos, cada Servicio puede establecer un programa definiendo sus objetivos y los medios necesarios para atenderlos. No siempre estos programas estarán bien establecidos; pero al menos se concretarán necesidades y posibilidades. Obligarán a cada Servicio, a cada Ministerio y al conjunto del Gobierno, a hacer un esfuerzo de previsión, y no atenerse a la solución cotidiana de los problemas.

El problema de la determinación del costo en toda la Administración, considerado en su conjunto, presenta dificultades técnicas y de procedimiento que, en un primer examen, parecen insuperables, ya que las prestaciones de la Administración son diversas y de una variedad casi infinita; pero si cada Sección u órgano que realiza una prestación se encarga de determinar sus costos, la realidad es que el enorme problema irá quedando dividido en otros más pequeños de determinación de los costos en cada unidad adminis-

trativa y por tanto, aunque no se hayan suprimido las dificultades, es indudable que, repartiéndolas, se han aminorado sensiblemente.

La determinación de los costos administrativos es, pues, una tarea susceptible de emprender y realizar, hasta el punto de que ya se viene haciendo en bastantes países que reconocen esta técnica del presupuesto de costos como uno de los principales instrumentos para la reforma administrativa.

En cada unidad o dependencia de la Administración, las etapas de realización serían, al mismo tiempo, de perfeccionamiento del sistema, y podrían ordenarse así:

1. Determinación aproximada, con un método sencillo, de los costos que integran la actividad administrativa de la unidad.

2. Confección del presupuesto de costos señalando el o los objetivos que piensan lograrse.

3. Análisis, durante el año de vigencia del presupuesto, de los rendimientos obtenidos y posibilidades de aumento de los mismos, mediante mejoras de métodos, aprovechamiento de material, etc.

4. Revisión y rectificación de los costos incluidos en el primer presupuesto considerando las variaciones experimentadas en el precio de los elementos materiales y el rendimiento.

5. Confección, con los nuevos costos y rendimientos, del segundo presupuesto anual más perfeccionado y próximo a los planes reales de la unidad administrativa.

Procediendo de este modo cada presupuesto anual servirá para perfeccionar la técnica de su confección, impondrá rigor y métodos a la actuación de la unidad administrativa y hará aparecer los defectos de organización, el avance, paralización o retroceso del rendimiento y la evolución de los costos; los cuales son un componente esencial del presupuesto, influídos por los rendimientos. De aquí que la interdependencia entre unos y otros sirva para calificar la marcha de cada unidad administrativa.

ESQUEMAS DE PRESUPUESTOS

La puesta en práctica de esta técnica presupuestaria precisará de normas, métodos y procedimientos; pero, si tanto por imperativo de la Ley como por convencimiento de los funcionarios se adopta el presupuesto como instrumento de medida de costos y rendimientos, todas las dificultades podrán irse venciendo.

Así el "presupuesto" de una pequeña unidad administrativa dedicada por

ejemplo a la tramitación, confección y entrega de licencias, podría obtenerse con algunos de los esquemas siguientes:

El Cuadro I presenta la estructura habitual de un presupuesto de una entidad independiente con ingresos propios y con la distribución de los gastos, en diversos conceptos.

CUADRO I

INGRESOS			GASTOS		
Art.	Concepto	Ptas.	Art.	Concepto	Ptas.
1	Derechos de expedición de licencias	T	1	Personal	P
			2	Material de oficina.....	M
			3	Alquiler locales	L
			4	Adquisiciones	A
	Total.....	T		Total.....	T

El Cuadro II presenta una estructura más detallada, en la que se hacen previsiones respecto al número de licencias de cada clase y total de derechos percibidos. Estas previsiones podrán ser corregidas en el siguiente presupuesto de acuerdo con la realidad. En los gastos se especifican y detallan los conceptos, incluso con las diversas categorías de funcionarios. Si aparecieran, por ejemplo 20 técnicos y tres auxiliares, podría considerarse la conveniencia de cambiar técnicos por auxiliares; si el trabajo es esencialmente mecánico, también puede analizarse el consumo de impresos, en relación con las licencias expedidas, etc.

CUADRO II

INGRESOS			GASTOS		
Art.	Concepto	Pts.	Art.	Concepto	Pts.
1	Derechos expedición de licencias:		1	Personal:	P
	q de clase A a p pts..	p.q.		— Técnicos a — pts.	—
	r de clase B a p' pts.	p'.r.		— Auxiliares ... a — pts.	—
	s de clase C a p'' pts.	p''.s.		— Ordenanzas .. a — pts.	—
	(q + r + s) licencias,		2	Impresos:	I
	clases A, B y C....	T		— mod. 1	—
				— mod. 2	—
			3	Alquiler local	L

Por otra parte, según el número de licencias a expedir y el gasto por cada concepto, se determinará el porcentaje (1) que a cada uno corresponde sobre el total (Cuadro III); y posteriormente el coste de cada licencia (2) según los diversos conceptos: personal, impresos, etc. Se consideran expedidas x licencias durante el año.

CUADRO III

GASTOS Y COSTES			
Concepto	Importe del gasto	Porcentaje del total (1)	Costo por unidad (2)
I. Personal	P	100 P/T	P/X
II. Impresos	I	100 I/T	I/X
III. Locales	L	100 L/T	M/X
IV. Gastos varios	G	100 G/T	G/X
V. Amortización	A	100 A/T	A/X
Totales.....	T	100	T/X

Los rendimientos pueden determinarse para cada funcionario por observación directa; o llegar a unos coeficientes reales, mediante la relación entre el número de licencias y las horas trabajadas. La comparación entre los coeficientes previstos y los obtenidos será la mejor expresión del aumento de la productividad por mejora de métodos, simplificación de trámites o por otras causas.

CUADRO IV

R E N D I M I E N T O S			
Concepto	Previsto	Obtenido	Aumentos
Personal (X/H) (hora funcionario) H....	30 lic/h.	32 lic/h.	2 lic/h.
Máquinas (X/M) (hora-máquina) M.....	1.251 lic/h.	1.325 lic/h.	74 lic/h.

Además de los cuadros o esquemas indicados, tendrían que elaborarse otros muchos que servirían para analizar los costes y rendimientos de la unidad desde todos los ángulos, a fin de que aparezcan posibilidades de mejora en el personal, rendimiento de las máquinas, etc.

De los "presupuestos" de cada unidad administrativa, en los que deben incluirse todos los detalles sobre necesidades, costos, rendimientos, ingresos, etcétera, se pasa, por diversos escalones de acumulación y simplificación, al "presupuesto general", en el que se informa, abreviadamente, de los servicios que se van a atender. Como ejemplo muy sencillo puede verse el cuadro II, en el que se indican los beneficios y servicios que se obtendrán con los gastos de "instrucción" en el Proyecto de Presupuesto para 1959 del Estado libre Asociado de Puerto Rico.

CUADRO V
I N S T R U C C I O N

«Se recomienda la asignación para 1959 de 75 millones de dólares (29% del presupuesto total), destinados a escuelas públicas, Universidad, becas, programas de educación, bibliotecas y museos, servicios de radio y televisión y otras actividades culturales.

Planes y datos sobre trabajos a realizarse con las asignaciones recomendadas para 1959

568.300	estudiantes asistirán a las escuelas públicas en comparación con 564.800 calculado para 1958.
.....	Se continuará el plan para eliminar la doble matrícula y las sesiones alternas, procurándose la retención del mayor número de estudiantes en las escuelas.
900	escuelas serán construidas.
18.500	estudiantes asistirán a la Universidad.
-----	Se concederán becas a empleados públicos y a un número considerable de estudiantes en los distintos niveles educativos, asegurando a todos los estudiantes que posean aptitudes sobresalientes la oportunidad de desarrollar su talento.
69.900	adultos recibirán enseñanza: de lectura y escritura, 29.000; de inglés, 15.000; de instrucción elemental y secundaria, 25.000.
109.200	estudiantes se beneficiarán de los cursos de instrucción vocacional.
10.000	trabajadores industriales recibirán adiestramiento en el oficio.
1.000	personas recibirán adiestramiento técnico en materia de gerencia, supervisión e ingeniería industrial, bajo el programa de la Administración de Fomento Económico.
1.555	personas recibirán adiestramiento en distintas ocupaciones bajo el programa de aprendizaje del Departamento del Trabajo.
.....	Continuará funcionando la estación de televisión con fines educativos.
238	bibliotecas: de ellas, 8 rodantes, 30 en caseríos y comunidades rurales y 200 rurales ambulantes estarán funcionando al terminar el año fiscal.
-----	Continuará la publicación de las revistas educativas.
269	comunidades recibirán educación de carácter general.
6.700	personas utilizarán servicios de rehabilitación vocacional.
.....	La Universidad iniciará un programa de investigaciones relacionado con la energía nuclear.

Este cuadro, esquemático y simplificado, informa al administrado de que los 75 millones de dólares que se proyecta invertir en proyectos de edu-

cación pública servirán para crear Escuelas, atender estudiantes, conceder becas, etc., y ofrece, además, datos numéricos sobre cada concepto al que los gastos se refieren. En el presupuesto de la unidad correspondiente se ofrecen detalles sobre el coste por alumno, por Escuela o por biblioteca.

Así se logra que el administrado conozca en qué se gasta su dinero y se obliga al funcionario a sujetarse a criterios de economía y eficacia en la prestación de los servicios.