



**ESTUDIOS**

## **EL PPBS: ANTECEDENTES Y EVOLUCION POSTERIOR \***

336.121.2

Por DAVID CURZON y BERTRAM M. GROSS

*Sumario:* PARTE I: Introducción.—PARTE II: Reforma presupuestaria.—PARTE III: Presupuesto administrativo tradicional.—PARTE IV: Presupuesto de ejecución o de actividades (*output activity budget*).—PARTE V: PPE, intenciones y aplicaciones prácticas.—PARTE VI: Discusión sobre la situación actual del PPE.—PARTE VII: Efectos objetivos y alternativas políticas.—PARTE VIII: Conclusiones.—Bibliografía.

### **PARTE PRIMERA**

#### **Introducción**

1. Muchos funcionarios del Gobierno y estudiosos de la Administración pública en las naciones en desarrollo están interesados en los nuevos métodos de presupuesto y planificación por programas conocidos con el nombre de PPBS (Sistema, Plan, Presu-

---

\* Este documento se redactó con destino al Seminario Internacional de las Naciones Unidas sobre «Empleo de las técnicas modernas de gestión en la Administración pública de los países en vías de desarrollo» (Washington, 26 de octubre-6 de noviembre de 1970). Fue reproducido para las IV Jornadas de Administración Financiera por autorización de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas.

Versión española: CARLOS PARAMÉS.

puesto, Programa); sin embargo, ¿es posible que estos nuevos métodos resulten realmente útiles en un país en desarrollo? ¿Merece la pena que con su empleo se ponga en peligro o se distorsione la reforma administrativa? Este documento proporciona un material básico a la luz del cual sea posible discutir estas cuestiones en la medida que se planteen en algún país determinado, en un momento concreto, y en un específico contexto.

2. Dado que el PPBS se ha venido aplicando formalmente en los departamentos civiles de la Administración americana tan sólo desde mediados de 1965 y está siendo aún sometido a drásticas reformas, el contenido de este documento debe ser expositivo y su propósito es el de rendir cuentas del empleo de la técnica en los Estados Unidos.

3. Este documento trata de dos temas complementarios. Dentro de la problemática del primero figura un planteamiento tridimensional del análisis de programas o proyectos:

- a) Gastos de *input* (*input expenditures*).
- b) Actividades.
- c) Efectos (resultados, impactos) de estas actividades, expresión en la que subsumimos los efectos buscados.

4. Entendemos la reforma presupuestaria en los Estados Unidos como un fenómeno acumulado al del análisis de los efectos de las actividades del Gobierno, que es la contribución básica de la reforma PPB.

5. El segundo tema complementario incluye una revisión del fenómeno de la reforma administrativa en el que conflictos, esperanzas, desilusiones y las adaptaciones consiguientes se consideran partes importantes e inevitables del proceso.

## PARTE II

### Reforma presupuestaria

6. El problema de los presupuestos generales tiene aspectos económicos, políticos y administrativos, y puesto que cada uno de estos términos tiene sus peculiares implicaciones académicas,

no es de extrañar que las discusiones doctrinales acerca de la reforma presupuestaria hayan resultado fragmentarias y confusas. Vale, sin embargo, la pena revisar la cuestión.

7. En 1940 (32) \* V. O. Key planteó lo que después iba a considerarse como tema central de la reforma presupuestaria: «¿Cuál va a ser el criterio que se utilice para asignar X dólares a la actividad A, en lugar de hacerlo a la actividad B?» La literatura especializada cuenta a este respecto con dos respuestas:

- a) Análisis racional.
- b) Acuerdo político.

Estas dos teorías equivalen, más o menos, a las doctrinas denominadas por los especialistas *racional-comprehensiva e incrementalista*.

8. Los reformadores en la línea PPBS defienden las ventajas del análisis racional (13) (15) (11). Piensan que el problema presupuestario es fundamentalmente un problema de asignaciones. Puesto que «la asignación de recursos escasos a objetivos alternativos» entra en el terreno de la teoría microeconómica, el análisis que se defiende es un análisis económico (aunque se oculte bajo el disfraz de la teoría general de la elección), cuyos elementos son:

- a) Definición de objetivos.
- b) Lista de medios alternativos para conseguir estos objetivos.
- c) Análisis de los presuntos costes y beneficios futuros de una y otra alternativa en atención a los objetivos a conseguir.
- d) Identificación de la alternativa óptima.

Si se va a identificar una alternativa óptima, entonces la definición objetiva deberá, en último término, limitarse a una única medida. Desde el punto de vista de la conducta del consumidor, esta única medida puede ser la utilidad, y desde el punto de vista de la empresa, el lucro. Cuando se trata de la Hacienda pública, la medida puede ser *el bienestar general* entendido como *función del bienestar social*. Esto no obstante, y aunque se haya discutido mucho por los distintos autores, no es posible construir en la práctica una función del bienestar social con lo que, muy a menudo, el producto nacional bruto se utiliza con un sustituto y la contri-

---

\* Los números entre paréntesis corresponden a las referencias bibliográficas.

bución potencial al producto nacional bruto (es decir, al desarrollo económico) se estima como medida de los beneficios.

Cuando se trata de otros problemas o de proyectos más concretos, se utilizan estimaciones de beneficios sin carácter monetario; por ejemplo, el número de muertes evitadas con la aplicación de un programa de carácter sanitario.

9. Los defensores del análisis racional formulan en esta cuestión muy numerosas reservas: los problemas de la incertidumbre; la elección de la tasa de descuento de los beneficios y costes futuros; las dificultades de cuantificar y la existencia de aspectos importantes no cuantificables de los distintos programas, etc. Sin embargo, se hacen todas estas reservas desde dentro de un entendimiento de la cuestión que define la conducta racional en términos de cálculos objetivos\*.

10. Los partidarios del análisis racional, defensores de posturas equilibradas e intermedias, dicen que el proceso político de asignación de fondos a actividades distintas debe siempre incluir algún intento de especificar objetivos, diseñar alternativas y analizar costes y beneficios. Los procesos de la reforma no parecen, sin embargo, estimular esta posición de equilibrio. Fueron sin duda los reformadores y teóricos de las posiciones maximalistas de la escuela racional comprensiva los que estaban detrás de esta extraordinaria «declaración del presidente a los secretarios de Estado y directores de agencias sobre el nuevo sistema gubernamental de planificación global y presupuestaria»:

«Les he pedido que se reúnan conmigo esta mañana para discutir la aplicación al gobierno de un sistema de planificación y presupuesto... Una vez en funcionamiento, este sistema nos permitirá:

- 1) Identificar nuestros objetivos nacionales con precisión y sobre una base permanente.
- 2) Escoger entre esos objetivos los que resulten más urgentes.
- 3) Seleccionar medios alternativos de llegar a los objetivos citados de la forma más eficaz y con el menor coste.

---

\* Un paradigma alternativo de este enfoque racional a los problemas sociales lo tenemos en los procedimientos de controversia propios de los Tribunales de Justicia.

4) Obtener información no sólo acerca de los costes de los programas para el año próximo, sino también para el segundo, el tercero y los años posteriores.

5) Medir los resultados de nuestros programas con objeto de garantizar que por cada dólar gastado se obtenga un dólar de servicio ejecutado. (Fuente: *Documentos públicos del presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson*. 25 agosto 65. Libro II).»

11. Hay aquí, por encima de cualquier otra cosa, un testimonio del impacto de unas concepciones apolíticas, de base racional, en los dirigentes políticos.

12. Los *incrementalistas* (31) acentúan los aspectos de movilización implícitos en el presupuesto y, contestando a la cuestión planteada por Key, afirman que la asignación de un número determinado de dólares a una actividad en lugar de a otra es, en los Estados Unidos, resultado de la defensa, el *consensus* político y el ejercicio de poder por parte de grupos de intereses. En la medida en que alguno de los grupos de intereses en alguna cuestión concreta no están bien organizados o carecen de poder, el proceso resulta en su conjunto deficiente y debe corregirse; sin embargo, el contenido del presupuesto es y debe seguir siendo expresión de las preferencias de cuantos están implicados en las grandes cuestiones políticas.

13. Bajo esta perspectiva, la extensión del análisis racional *objetivo* de las alternativas no es muy grande; sólo aquellas alternativas que, de ordinario, reciben un fuerte apoyo necesitan ser tomadas en consideración. Y es que sin la energía emocional, el compromiso y el poder que el apoyo político proporciona, ningún programa sobrevivirá ni mucho menos prosperará. Pero sucede que el grueso de la energía, del compromiso y del poder político y administrativo se emplea en la continuación de los programas existentes. A mayor abundamiento, solo, sobre la base de estos programas ya en marcha, cabe llegar a un conocimiento detallado de costes y beneficios, así que tanto por razones de racionalidad como de eficacia, la mayoría de los cambios introducidos en los programas de gastos públicos de los países democráticos no serán sino incrementos de programas ya iniciados productos de un pasado *consensus* de las fuerzas políticas. Como corolario de este punto de vista, una auténtica reforma presupues-

taria—es decir, una reforma que altere el contenido del presupuesto—exigiría un cambio en el sistema político del que, las actividades presupuestarias, no son sino una concretísima expresión. Los *incrementalistas* alegan que los objetivos no están explicitados ni necesitan estarlo, pero que subyacen en las decisiones que el *consensus* político hace aflorar; que costes y beneficios inciden en los grupos particulares y que el mejor análisis de unos y otros se produce a la vista de la defensa de los intereses de esos grupos. Las dimensiones del análisis racional se ven así limitadas, ya que, en efecto, se realiza en gran medida a través del proceso político.

14. La opinión de los *incrementalistas* es de peso, pero también una verdad a medias, puesto que se deja a los administradores un considerable margen discrecional en materia de decisiones políticas; análisis e ideas tienen al fin y al cabo una cierta eficacia política y se inician nuevos programas que suponen drásticas modificaciones. Pero aunque sea cierto que en la postura de los *incrementalistas* haya una verdad a medias, no deja de ser obvio que las esperanzas puestas en el mensaje del presidente Johnson no pudieron cumplirse, y los reformistas del PPBS fueron derechos hacia el conflicto y la decepción por caminos que se señalarán más adelante.

15. Nos parece que de este aspecto de la reforma PPBS se pueden extraer lecciones de validez general. Y es que cualquier reforma que trate de encajar unos procedimientos lógicos (y por consiguiente apolíticos) en unos procesos políticos o administrativos en funcionamiento provocará conflictos, y la razón que motive la reforma se frustrará en la medida en que la lógica habrá de adaptarse si quiere incorporarse al proceso. No será tan fácil que con la incorporación también se adapten los procesos políticos y administrativos hasta acomodar lógica y hechos a las sugerencias de la razón creadora.

16. El Sistema, Plan, Presupuesto, Programa (PPBS) es la cuarta de las cuatro reformas presupuestarias de los Estados Unidos (17), (9). La tercera de estas reformas, ligada a la macroeconomía keynesiana, no se va a discutir en este documento que se ocupa de los presupuestos, programas y directrices políticas de departamentos y agencias. (En el lenguaje de la teoría económica

nuestro tema es la composición y no el nivel del presupuesto del sector público.)

17. Cada una de las tres reformas está asociada con un tipo distinto de presupuesto.

a) El *presupuesto de gastos* que enumera por categorías los *inputs* destinados a salarios de personal, viaje, alquiler, equipos, etcétera.

b) El *presupuesto de actividad o funcional* que enumera por categorías las actividades de una agencia y en el que aparecen descripciones de estas actividades y un análisis de ellas realizado con ayuda de la contabilidad de costes. Hay también un análisis de la cantidad producida de *outputs* y de los índices de eficiencia conseguidos. (El término *output* origina algunas confusiones, que trataremos de clarificar en el texto.)

c) El *Sistema PPB*, que, según nuestra interpretación, se ocupa primordialmente de efectos y objetivos.

18. Examinemos por turno todos ellos. Puesto que cada tipo de presupuestos pone énfasis en un aspecto distinto de la planificación por programas, a lo largo de este examen contemplaremos tres importantes facetas del análisis de programas o proyectos: análisis de *inputs*, análisis de actividades y análisis de los efectos de estas actividades.

### PARTE III

#### Presupuesto administrativo tradicional

19. Viene ahora un ejemplo de presupuesto de gastos que sólo toma en cuenta los *inputs*. Las categorías presupuestarias son, entre otras, salarios de personal, viajes, alquileres, equipos, etc.

20. Este tipo de presupuesto es el resultado de la labor conjunta de contables, juristas e interventores.

21. La orientación administrativa que tal presupuesto refleja es la de dar importancia fundamental al control financiero de los gastos; a las normas y procedimientos que rigen las solicitudes del Gobierno, las asignaciones salariales, las retribuciones fijas,

los gastos de viajes e imprenta y las demás minucias inherentes a la labor de la administración.

22. El documento presupuestario es el resultado de conflictos entre los diversos servicios gestores que disputan acerca de las asignaciones que puedan recibir de los escasos recursos disponibles. La decisión política será la consecuencia de reconvertir esta pugna en un acuerdo, negociado de acuerdo con unas normas preexistentes. En definitiva, se trata de negociar sobre los distintos objetivos y programas; sin embargo, el poder de las palabras y de los números es tal que, si una organización utiliza un presupuesto administrativo, de hecho lo que va a ser objeto de negociación serán las minucias —personal, dietas— a las que acabamos de referirnos.

CUADRO 1

## PRESUPUESTO DE UNA AGENCIA FEDERAL

TIPO DE GASTO	1969	1970
	Millones de dólares	Millones de dólares
Sueldos .....	44,0	45,6
Otras retribuciones de personal .....	0,4	0,4
Beneficios del personal .....	4,3	4,5
Viajes y transportes de personas .....	1,9	1,9
Transporte de cosas .....	0,4	0,4
Alquileres, comunicaciones y utilidades .....	1,8	1,7
Imprenta y reproducción .....	0,5	0,5
Otros servicios .....	9,7	9,6
(Otros conceptos) .....	7,6	8,1
TOTAL DE OBLIGACIONES .....	70,4	72,7

FUENTE: Apéndice al Presupuesto Federal para 1970, p. 372.

23. Puede ocurrir que un departamento esté llevando a cabo una investigación acerca de la conveniencia y posibilidad de construir un avión supersónico, mientras que otro proporciona becas para estudiantes carentes de medios económicos. Pero a la hora de negociar y de asignar los recursos a cada departamento, si el presupuesto es de carácter administrativo, ambas agencias tendrán que hablar de dietas, salarios y alquileres.

24. Los presupuestos administrativos serán siempre necesarios porque, en último término, para que los programas se pongan en práctica, tendrán que traducirse en las personas y el material que necesiten. Y es más, el contenido del programa mejor concebido dependerá, en gran medida, del modo que se seleccione y retribuya al personal y de la calidad de los medios materiales —máquinas de escribir eléctricas, reproductoras XEROX, etc.— que determinan en gran medida el éxito o el fracaso de un programa. Aún más: la recogida y procesamiento de los datos de los documentos de gasto para preparar presupuestos y fijar costes en este lenguaje tradicional son condiciones previas para cualesquiera otros análisis de costes. Ninguna organización debería contemplar siquiera cualquier otro tipo de presupuesto en tanto el presupuesto administrativo no esté sólidamente enraizado.

25. Esto no obstante, las limitaciones del presupuesto tradicional, campo donde se libra el combate presupuestario de todos los años (del que dependen tantos criterios políticos), no deben ignorarse:

a) Tomemos el cuadro 1. Es un presupuesto. Pero, ¿de qué departamento? ¿Cuáles son las grandes cuestiones que ocupan a los rectores de ese departamento?

El presupuesto administrativo no contiene información alguna acerca de las actividades de los departamentos, para los que, sin embargo, el documento presupuestario es el principal cuando no el único, documento planificador. Desde el punto de vista de los que presentan el presupuesto esto significa que no son capaces de distinguirse ni de distinguir su trabajo del de otras agencias; se ven obligados a discutir sus necesidades en términos que nada dicen de los propósitos y de las actividades en que están implicados. Desde el punto de vista de quienes revisan el presupuesto, la falta de información sobre los programas significa que no recuerdan exactamente lo que la agencia está haciendo y donde encajan las peticiones del año nuevo en sus actividades ya en ejecución.

Un cambio en los fondos de la agencia se traduce, ya esté o no conscientemente formulado, en el apoyo de ciertas actividades o programas en detrimento de otros. Sin embargo, el presupuesto ordinario, en virtud de la información que contiene, ahoga la dis-

cusión de los programas y de las directrices políticas durante la elaboración del presupuesto.

b) Puesto que los programas y las actividades se dejan sin definir, no hay estimación de su coste.

c) El presupuesto administrativo fortalece la naturaleza incremental de los procesos burocráticos. No vale la pena discutir si es o no necesario consignar cantidades para *dietas*. Lo es, y cada año hará falta más dinero. Tampoco tiene sentido discutir una nueva asignación de cantidades entre conceptos tales como *alquileres* y *gastos de impresión*. No cabe considerarlos gastos alternativos puesto que una partida y otra resultan necesarias.

d) Por el mismo motivo no hay medio de reexaminar las partidas presupuestarias inherentes a una actividad en marcha ya. Si estas partidas eran dietas, alquileres y gastos de imprenta, todo seguirá igual que antes.

Sin embargo, si el presupuesto de una agencia del Gobierno se estructura en función de sus actividades, luego, a medida que los años pasan y las condiciones se modifican, y las experiencias se acumulan, los grupos que negocian el presupuesto tienen que introducir cambios en el diseño y articulación de estas actividades o si no demostrar los éxitos conseguidos con el anterior planteamiento.

#### PARTE IV

#### Presupuesto de Ejecución o de Actividades («Output Activity Budget»)

26. Un aspecto importante, rara vez tenido en consideración, de una buena administración radica en calificar y describir exacta y cuidadosamente las actividades del Gobierno.

Podemos distinguir tres áreas de dificultades:

- a) Identificación de los servicios intangibles.
- b) Separación de los *outputs* y de sus efectos.
- c) Exigencias políticas.

a) La identificación de bienes y servicios no es gran problema si cabe medirlos o contarlos. Cuando los bienes son máquinas de

escribir, acero, cristal, ácido sulfúrico, carretas de bueyes o sobres. Cuando hay que detallar más el problema se complica ¿cómo especificar los distintos tipos de vidrio? (En atención a su espesor; por el procedimiento de fabricación: plano, hueco; por el calor; por las huellas de las principales impurezas: plomo, cromo...).

Sin embargo, cuando se trata de servicios, el problema de identificación resulta más complejo: los servicios no son entidades físicas, sino actividades. Podemos dividir los servicios en tangibles e intangibles. Un servicio tangible supone el tratamiento de cosas o personas, por ejemplo, el transporte es un servicio tangible. Los servicios intangibles consisten, en el sentido más amplio de la palabra, en información. ¿Cómo especificar los servicios que proporciona un docente? La mayoría de los ministerios (dejando por consiguiente a un lado las corporaciones públicas) se dedican a suministrar servicios intangibles a grupos instalados en su medio. Los *outputs* del departamento de transportes de los Estados Unidos, por ejemplo, no son en realidad *transportes*, sino subvenciones, asistencia técnica, preparación y formulación de normas de seguridad, etc.

Las palabras y frases que se relacionan seguidamente indican una serie de actividades *output* no comercializables:

- Desembolso de (... subvenciones, préstamos).
- Provisión de (... asesoría, análisis, material fáctico).
- Preparación de (... criterios, *standards*).
- Asistencia técnica.
- Inspección, orientación, supervisión.
- Entrenamiento (... de la capacidad pura...).
- Evaluación.

b) La distinción existente entre las actividades *output* de un departamento del Gobierno y sus efectos (reales o buscados) necesita ser tomada en especial consideración a la vista de la confusión existente en la materia. Tal vez la cuestión se aclare mejor con ayuda de un ejemplo:

Entre otras actividades, la Oficina de Educación de los Estados Unidos concede subvenciones a escuelas instaladas en zonas deprimidas «con objeto de ayudar a incrementar y mejorar los servicios docentes y auxiliares destinados a muchachos procedentes de familias con un insuficiente nivel de ingresos». Las subvencio-

nes se conceden por lo general a autoridades locales o estatales, y estos organismos intermedios desembolsan los fondos que se hacen llegar a las escuelas. Con estos fondos una escuela concreta podrá conseguir un determinado efecto: la compra de mejor material o la contratación de un profesorado más capaz. Con ello se persigue un nuevo efecto: aumentar la capacidad de los estudiantes.

La actividad *output* de la Oficina de Educación es el otorgamiento de una subvención a un organismo intermedio sobre la base de unas determinadas condiciones. El crecimiento de las posibilidades económicas de las escuelas, la mejora de sus equipos y la mayor capacitación de los alumnos son efectos esperados de la subvención y deben ser objeto de evaluaciones periódicas. Decir que *la mayor capacitación de los alumnos* es un *output* de la Oficina de Educación —como a menudo se hace— y no un resultado perseguido por su programa de subvenciones, es una confusión peligrosa, puesto que confunde intenciones y realidades. La cadena causal que conecta la subvención con la mayor capacidad es poco consistente: como indicaremos al hablar de los efectos, al billón anual de dólares, *output*, destinado a subvenciones, pueden corresponder unos reducidísimos resultados si pudiéramos medir el crecimiento de los saberes de los alumnos beneficiarios.

c) A la hora de identificar exactamente y narrar descriptivamente las actividades del Gobierno se plantean problemas políticos. Uno de estos problemas está en que para movilizar fondos se hace preciso emplear una especie de etiquetas retóricas, de modo que la exactitud es sólo un factor más cuando se trata de establecer la adecuada catalogación. Es tal vez más fundamental el hecho de que, a menudo, hay razones confesadas e inconfesadas para iniciar nuevas actividades.

Además, y como señalaremos al llegar al capítulo de efectos, suele haber una enorme diferencia entre los esfuerzos más honestos y la realidad. Unas subvenciones ligadas a una actividad específica se convierten con frecuencia en la práctica, y desde la perspectiva del receptor, en una fuente general de financiación más.

27. El presupuesto de actividades se descompone en las cuatro partes siguientes:

a) Identificación de las áreas de actividad de la agencia, a las que se da una determinada denominación ilustrada con una descripción narrativa.

b) Empleo de indicadores cuantitativos del volumen de los *outputs*.

c) Cálculo del coste de estas actividades, que implica, por lo general, la asignación de costes de conjunto con todos los problemas de contabilidad de costes que esto lleva consigo.

d) Análisis del coste-rendimiento, coste-eficacia, y de los índices en la agencia.

28. En los manuales de presupuestos de actividad (20) se cita siempre al Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos. Sus áreas de actividad son:

1. Búsqueda y rescate.
2. Ayudas a la navegación.
3. Seguridad en la marina mercante.
4. Cumplimiento de normas en la Marina mercante.
5. Oceanografía, meteorología y operaciones polares.
6. Preparación militar y operaciones.
7. Apoyo general.

29. La medida de los *outputs* es legión: «Supuesto de búsqueda y rescate resueltos por las fuerzas del Servicio de Guardacostas; rutas abiertas a través del hielo en miles de millas; procesamiento de permisos de construcción y reparación de puentes; licencias expedidas; marineros licenciados; barcos despachados; supervisión de carga de explosivos; superficies marítimas patrulladas (en millas cuadradas)...»

30. Esta cuantificación de *outputs* permite que se calculen índices de coste-rendimiento: coste por milla de vía abierta en el hielo, por permiso expedido, por carga supervisada (23).

31. En alguna medida esta lista de unidades cuantificadas demuestra lo que se puede hacer cuando se intenta seriamente; pero, sin duda, pone también de manifiesto que da la casualidad de que los *outputs* de la guardia costera son fácilmente reconducibles a una cuantificación válida.

32. La FDA (Agencia de Alimentación y Medicamentos) realiza actividades de más difícil cuantificación. ¿Qué hace la FDA?

El cuadro 1, de la sección anterior, recoge su presupuesto de gastos, pero nada se deduce de su examen. Lo que hace la FDA resulta del examen de su presupuesto de actividades.

CUADRO 2

## PRESUPUESTO DE ACTIVIDAD DE LA FDA

AREA DE ACTIVIDAD	1969	1970
	Millones de dólares	Millones de dólares
Evaluación médica .....	18,7	19,7
Investigación científica y evaluación .....	16,4	16,8
Educación y cumplimiento voluntario .....	1,3	1,3
Cumplimiento obligatorio .....	29,2	30,0
Dirección de programas y gestión de servicios .....	4,8	4,9
<b>COSTES TOTALES .....</b>	<b>70,4</b>	<b>72,7</b>

FUENTE: *Apéndice al Presupuesto de los Estados Unidos. Año Fiscal 1970, p. 371.*

33. Las actividades del programa de evaluación médica se describen de la forma siguiente:

Se promulgan las directrices de la política destinada a controlar la eficacia y la seguridad de los medicamentos. Se evalúan solicitudes de nuevos medicamentos para personas y utilizables en veterinaria, así como solicitudes de medicamentos en fase de experimentación... Se examinan los aspectos médicos de los programas obligatorios de la FDA y las resoluciones de los tribunales (*Apéndice al Presupuesto de los Estados Unidos. Año Fiscal 1970, p. 371.*)

34. Los costes de las actividades de la FDA son los indicados en el presupuesto. En la medida en que los programas de evaluación médica y de investigación científica comparten laboratorios y servicios burocráticos, los costes conjuntos de estos servicios habrán de distribuirse convencionalmente entre estos programas para calcular sus costes.

35. En el sumario del presupuesto no se cuantifican los *outputs* ni hay índices de coste-rendimiento. A principios de los años

cincuenta, y a raíz de los Informes de la Comisión Hoover, la FDA informó estadísticamente acerca de las *evaluaciones completadas* y del *coste por evaluación*. Y tales datos serán aún interesantes para los escalones de gestión de la FDA, que se ocupan de futuras operaciones planificadoras. Sus deficiencias, sin embargo, si se las quiere utilizar como definitorias de la calidad y el contenido de lo que la FDA está haciendo, resultarán notorias al más apasionado cuantificador.

36. Por lo que se refiere a la importancia que puede tener para los dirigentes la información contenida en el presupuesto de ejecución es mucho más valiosa que la que aparecía en el presupuesto tradicional.

a) Estos presupuestos revelan la descomposición en partidas de las actividades en marcha, representadas en el presupuesto clásico por las asignaciones del año anterior para personal, desplazamientos y alquileres. La primera vez que se haga un análisis de la composición de las actividades de una agencia, podrá ponerse al descubierto una menor coherencia y un equilibrio menos defendible que las actividades de la FDA. Antes de preparar un presupuesto de ejecución, quienes colaboren con una determinada agencia pueden imaginar que una actividad concreta absorbe, por ejemplo, el 10 por 100 del presupuesto anual, o una vez hechos los cálculos necesarios, resulta ser el 5 por 100 o el 20 por 100. A falta de descripción de actividades y cálculos de coste, el director de un departamento complejo puede tener erróneas intuiciones no sólo acerca del equilibrio, sino también acerca del contenido de las actividades de una de las oficinas o servicios de su Departamento. Y su percepción de lo que hacen otras agencias de otros departamentos, aunque colaboren con el suyo, no va a ser con toda seguridad mucho mejor.

b) Los costes de diversas actividades gubernamentales están a veces a nuestro alcance, son hechos. De un examen al azar de las páginas del *Apéndice al Presupuesto de los Estados Unidos 1970* resulta: coste de la actividad de hacer cumplir las normas de seguridad en la navegación aérea, 105 millones de dólares; coste de mantener las misiones de búsqueda y rescate asignadas al Servicio de Guardacostas, 100 millones de dólares; coste de la contribución Federal a los servicios sanitarios en favor de niños

minusválidos, 50 millones. No cabe extraer conclusiones políticas sólo de los datos de coste, pero los costes, que aparecen como hechos, deben ser parte importante de las discusiones de cualquier criterio general de gobierno. Deberían estar a disposición de las personas interesadas. Muy pocos funcionarios de los servicios públicos de cualquier país conocen los costes de las actividades de su agencia. ¿Pueden, sin embargo, discutirse analíticamente los grandes temas políticos sin estimación de costes? ¿Es esto sensato?

37. Las limitaciones y deficiencias del presupuesto de ejecución se aparecen también en su orientación interna; en el exceso énfasis que hacen en el coste y la productividad de las actividades corrientes, que refleja la preocupación de los escalones inferiores de mando por el eficaz cumplimiento de las tareas asignadas, la ejecución a fondo de las directrices marcadas. Su *leitmotiv* es: eficiencia. Los costes específicos necesarios para preparar un presupuesto de este tipo son los propios de la contabilidad de costes. Es también precisa una capacidad especial para narrar de forma descriptiva, aptitud ésta que, por desgracia, no se ha desarrollado profesionalmente.

38. Dentro incluso de su propia esfera este planteamiento de las operaciones del Gobierno tiene un valor limitado. El análisis de costes y el empleo de indicadores cuantitativos no son en modo alguno suficientes para resolver los problemas de la calidad de los servicios, muy especialmente cuando, como en el caso de la FDA, se trata de servicios intangibles. Los servicios de la Guardia Costera pueden ser cuantificados; pero las actividades de la FDA —pensemos, por ejemplo, en la evaluación de un nuevo medicamento para el control de la natalidad y la elaboración de un criterio de gobierno cara a su producción y distribución— no pueden serlo. Para el oficial de la guardia costera que supervisa la carga de explosivos, cada barco puede ser único y exigirle su atención entera. El analista se siente, sin embargo, libre para despachar el asunto como si se tratara de cualquier otra carga. Los servicios de evaluación y control de la FDA son más complejos que todo esto; sin embargo, poco se consigue haciendo evaluaciones o calculando el coste por evaluación.

39. Las limitaciones de la aplicación a la administración

de las técnicas de contabilidad de costes pueden resumirse observando que no toma en consideración los objetivos ni los resultados: «Razonar los porqués no es cosa nuestra», es el *slogan* implícito de los expertos de la eficiencia.

40. No puede, en cambio, ser el *slogan* de funcionarios públicos responsables. Y de este modo el proceso de asignación de recursos en el sector público debe, más pronto o más tarde, incorporar formalmente el análisis de los porqués de objetivos, resultados y alternativas.

## PARTE V

### PPB: Intenciones y aplicaciones prácticas

41. El PPBS se preparó en el Departamento de Defensa en los inicios de los años sesenta y se aplicó luego a todos los grandes departamentos y agencias civiles, como consecuencia de una decisión presidencial, en 1965. Esta decisión fue instrumentada por la Oficina del Presupuesto y publicada en el Boletín 66-3 de 12 de octubre de 1965, que «contiene instrucciones para la implantación de un sistema PPB». (13).

42. Estas instrucciones han sido revisadas varias veces en distintos Boletines que modificaron el 66-3. El sistema se ha conservado en sus rasgos básicos, pero se ha hecho hincapié en diversos aspectos como consecuencia de la corta, pero intensa, experiencia. Este cambio puede resumirse en una desviación del intento inicial de aplicar comprensivamente el PPB a todos los aspectos del presupuesto de una agencia para dar lugar a un planteamiento selectivo en el que sólo se le aplica a las grandes cuestiones.

43. Dos párrafos del Boletín 66-3, eliminados en las revisiones, merecen nuestra atención. Adviértase el tono defensivo:

(Previas) instrucciones formales... y materiales para adiestramiento en materia presupuestaria han insistido en que la determinación de las metas, la definición de objetivos y la programación de planes para alcanzar los objetivos, son partes in-

tegrantes básicas de la preparación y justificación de la presentación de un presupuesto.

En las circunstancias actuales, sin embargo..., no se han especificado los objetivos con suficiente claridad..., las alternativas no se han estructurado suficientemente..., en muchos casos los costes para años futuros de las decisiones actuales no se han explicitado sistemáticamente; la planificación y el análisis de sistemas han tenido muy poco efecto en las decisiones presupuestarias.

44. El primer párrafo dice que no hay nada nuevo en todo esto. El segundo párrafo admite de mala gana que el sistema antiguo no es perfecto (a luz de los *standards* de la reforma propuesta). De hecho lo que se está diciendo aquí es: hemos hecho todo esto antes, pero no de modo sistemático, no tan formalmente ni tan explícitamente como se exige ahora.

45. Sin embargo, la diferencia entre explicar algo detalladamente o simplemente tenerlo en consideración es muy considerable. En este contexto, la misma que existe entre basar las decisiones en algo que cabe criticar, discutir, contrastar y volver a formular o limitarse a confiar en el criterio del superior, incognoscible, y que presumimos inefable.

46. En esta exposición hemos identificado los defectos y los logros del nuevo sistema, los mismos subyacentes en cualquier intento de explicitar y analizar cosas tales como metas y objetivos, implicaciones futuras de las decisiones, alternativas posibles de las actuales actividades. En la medida en que contemos con técnicas aptas para hacer estas cosas, el sistema funcionará.

47. Los puntos más importantes resaltados por los reformadores PPB fueron que las decisiones de asignación de recursos a realizar cada año en el proceso presupuestario deberían, si habían de ser sólidamente lógicas, basarse en:

a) Un explícito entendimiento de los objetivos de la agencia y de los de todo el Gobierno.

b) La toma en consideración de alternativas pensadas y articuladas a los programas actuales. Ello implicaría no sólo el diseño de alternativas, sino también el análisis de costes y beneficios que cada una de ellas lleva consigo.

c) Una consideración explícita de los costes futuros de los programas actuales para los años que rebasen el horizonte anual del proceso presupuestario (toma en consideración del coste total y no sólo de los pagos a cuenta).

48. El Boletín 66-3 incorporó todas estas exigencias. Puesto que era una decisión presidencial había que cumplirla. Pero podemos unirnos a la vieja guardia si suponemos que ese cumplimiento va a estar matizado por el empleo de un número considerable de sinónimos al tratar de metas y objetivos; por una verborrea numérica a la hora de proyectar los costes futuros; por un enfoque formal de la construcción de alternativas.

49. Esto, imaginamos, era lo que pensaban los hombres experimentados cuando redactaban las exigencias que el entusiasmo y la confianza del reformador hubieran sido capaces de imponer a la burocracia federal. Pero, por contraposición, al «conocimiento derivado de la experiencia» \*, los reformadores contaban con la lógica y el poder de las nuevas técnicas analíticas. Es decir, conocían sus posibilidades.

50. El Sistema PPB, de acuerdo con las indicaciones del Boletín de la Oficina del Presupuesto, exige, para ser tomado en consideración en el ciclo presupuestario, cuatro nuevos documentos:

a) *Estructura de programas*.—El presupuesto departamental tiene que calcularse en términos de programas. Estos programas no son las actividades de las agencias, a las que antes nos referimos. Los programas han de definirse aquí en términos de objetivos, y han de atravesar las líneas de competencia de la agencia o servicio responsable allí donde sea necesario \*\*.

«La estructura de programas debe facilitar la comparación del coste y la eficacia de planteamientos alternativos a los objetivos de la agencia. Para servir este objetivo, las clasificaciones de programas deben orientarse a los objetivos, agrupando actividades con objetivos comunes o resultados comunes. Cada agencia es responsable de su propia estructura de programa, sujeta a revisión de la Oficina del Presupuesto... Hay muchos ejemplos

\* T. S. Eliot: *East Coker* (II).

\*\* Todas las citas están tomadas del *Boletín de la Oficina del Presupuesto 1968-1969*, de 12 de abril de 1968 (25).

en los que la estructura de programas, si ha de facilitar la adopción de decisiones, debe atravesar fronteras orgánicas, consignaciones y otras clasificaciones.

Se espera que, a su debido tiempo, se elaborará una estructura de programa a escala gubernamental. «A medida que este esfuerzo prospere, se pedirá a las agencias que ajusten sus estructuras para producir un modelo comprensible y computable...»

b) *Memorándum de programa.*—El número de programas para cada departamento debe mantenerse reducido: cinco a diez. Para cada programa se redactará un memorándum que abarque las grandes cuestiones tomadas en consideración a la hora de preparar el presupuesto para el programa. Los memorándum han de ser breves y selectivos, han de estar basados en el análisis siempre que sea posible, y están destinados a servir como base de discusión dentro de la agencia y entre la agencia y la Oficina del Presupuesto.

El memorándum de programa revela las opciones seleccionadas por la dirección de la agencia, incluye las grandes recomendaciones de programas hechos por la agencia para el naciente presupuesto...

El memorándum de programa revela por qué se han hecho determinadas elecciones, identificando los objetivos de la agencia de modo conmensurable, comparando programas alternativos a la vista de sus costes y de quien los soporta, sus beneficios y los grupos que los reciben. El memorándum de programa debe tratar explícitamente de las implicaciones legislativas de las alternativas presentadas y resumir las bases analíticas de la elección entre alternativas. Los análisis que han servido de base deben contenerse en apéndices separados...

c) *Estudios analíticos especiales.*—Se trata de extensos análisis que utilizan una o varias disciplinas, pero la mayoría de las veces, la economía. Puede tratarse de análisis que apoyen decisiones políticas concretas o estudios que fijen un punto de vista dentro de los dictados de la lógica y los hechos (*think pieces*) o desarrollen modelos matemáticos, o conceptos, o informaciones con incidencia en la política.

Normalmente para cada uso de los grandes programas debe efectuarse un estudio analítico especial. Sin embargo, las reducciones de personal, la falta de datos o de bases conceptuales para el análisis y otras circunstancias pueden hacer que resulte imposible un estudio analítico especial para cada memorándum de programa.

d) *Programas y planes financieros*.—Tienen dos objetivos: a) Servir de instrumento de reconciliación (o *cross-walk*) entre las categorías de programas y las contabilizaciones de consignaciones, redactadas, en definitiva, en términos de tipos de gastos. b) Poner de manifiesto el presupuesto del año fiscal actual en relación con los dos últimos años y sus implicaciones para los próximos cuatro. Las previsiones de fondos para los cuatro años siguientes al del presupuesto se limitan a los supuestos en que existan compromisos que sean consecuencia de decisiones anteriores o de decisiones recogidas en el mismo presupuesto. Se definen seis tipos de compromisos; por ejemplo: «programas controlados por fórmulas reglamentarias, en las que las leyes establecen quiénes son los destinatarios y cuáles las cantidades a emplear»; «programas controlados por las condiciones del mercado, como sucede con la deuda pública y el apoyo de los precios agrícolas», etc.

Además de los fondos exigidos, los programas y planes financieros deben de incluir cuantificaciones de los *outputs*.

... los planes y programas financieros deben de incluir datos específicos acerca de *outputs*, costes y financiación en un período de siete años: el año presupuestario, el anterior y el siguiente y los cuatro que vengan después.

No vamos a ocuparnos más del programa y plan financiero.

Este aspecto del sistema PPB ha sido en los Estados Unidos fuente de considerables dificultades (4), (16), (18), (30). Tampoco resulta de importancia decisiva para nuestra interpretación de los rasgos esenciales y duraderos de la reforma PPB. (Con esta frase pretendemos, no hay ni que decirlo, advertir al lector.)

51. El sistema PPB, por tanto, supone la generación y uso de análisis dentro del ciclo presupuestario, de modo que, idealmente, las decisiones presupuestarias para el año próximo se

hacen a la luz de la nueva comprensión generada por las actividades de análisis y planificación.

52. Seguidamente ofrecemos algunos ejemplos de presupuestos redactados en términos de objetivos, memorándums de programas y estudios analíticos especiales.

53. Presupuestos en términos de objetivos. El Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos, cuyas categorías de programas *por actividades* se hicieron figurar en la sección anterior, está en el Departamento de Transportes. Las grandes categorías de programas del Departamento son:

1. Transporte urbano.
2. Transporte interurbano.
3. Transporte internacional.
4. Otros intereses nacionales.
5. Apoyo general.

*Grosso modo* los objetivos del Departamento de Transportes, tal y como se recogen en el Análisis Especial R del presupuesto de los Estados Unidos para 1970, son:

- Incrementar por el transporte la eficiencia económica.
- Incrementar la seguridad en el transporte.
- Incrementar los beneficios que se derivan de la conservación y realce de los valores sociales ambientales, en la medida en que reciban influencias del transporte; y
- Apoyar otros objetivos nacionales, tales como la defensa nacional y la investigación científica.

54. Las categorías de programas no reflejan la definición de objetivos que implicarían que las categorías deberían ser:

1. Eficiencia económica.
2. Seguridad.
3. Medio ambiente.
4. Otros.

55. Estas categorías despiertan nuestra curiosidad. Uno se pregunta: ¿Qué proporción de los fondos del departamento se va a destinar a mejorar la seguridad en el transporte por comparación con la que se destina a incrementar la eficacia económica nacional?

56. Las categorías de programas seleccionadas son también curiosas, resultan extensas. Y las cuestiones políticas que se plantean tienen también interés. Dado el pobre estado del transporte público urbano en los Estados Unidos y las enormes cantidades gastadas ya en las autopistas entre ciudades, ¿no debería ir el grueso de los esfuerzos del Departamento al transporte urbano y no al interurbano? Quizá este es el punto de vista de la Administración actual. Si examinamos el incremento del presupuesto de 1970 a 1971 vemos (redondeando las cifras para completar millones por defecto o por exceso):

CUADRO 3

INCREMENTO EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS  
DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES 1970-71

(En millones de dólares)

PROGRAMA	1970	1971	Incremento
1. Transportes urbanos .....	2.515	5.438	2.923
2. Transportes interurbanos ...	4.271	4.500	229
3. Transportes internacionales.	130	349	219
4. Otros intereses nacionales.	518	489	— 29
5. Actividades generales de apoyo .....	494	530	36
<b>TOTAL DISTRIBUIDO EN PROGRAMAS.</b>	<b>7.927</b>	<b>11.306</b>	<b>3.379</b>

FUENTE: Análisis especial R. Presupuesto Estados Unidos, 1971.

57. Un 80 por 100 del incremento total va por entero a transporte urbano; más concretamente al subprograma «tránsito urbano de masas».

58. Esta especie de análisis es útil por no decir crucial para un secretario que desee contar con un marco práctico en el que repensar una estrategia política. Pero tiene sus problemas. Las categorías no reflejan las competencias de ninguna agencia o agrupación de oficinas dentro del departamento. Son de hecho mucho más extensas que las competencias del propio secretario. Si las decisiones se hacen empleando estas categorías—extender los programas de transporte urbano, reducir el programa

de transporte internacional—entonces, para que estas decisiones se ejecuten estas decisiones deben traducirse finalmente en decisiones presupuestarias, referidas a unidades administrativas a las que quepa exigir responsabilidad.

59. Una solución podría ser, por supuesto, hacer una reorganización de modo que las líneas de competencia (es decir, de motivación y atención) coincidan con las definiciones de programas. Tendríamos entonces un subsecretario para transporte urbano, cuya esfera de acción incluirían los sectores apropiados de varias de las agencias existentes.

60. Este planteamiento conceptual puede ser objeto de dos grandes objeciones. La primera podría formularse contemplando los subprogramas del Departamento:

- Aire.
- Ferrocarril.
- Carretera.
- Otros.

que podrían ser con igual facilidad categorías de programas.

61. ¿Por qué no crear un subsecretario para transportes por ferrocarril? (Podría ser un alto cargo de un Comité de Coordinación de los Transportes Urbanos.)

62. El primer problema es, por tanto, que hay muchos modos de categorizar las actividades de un departamento. Cada uno de ellos es una abstracción y, por consiguiente, si nos detenemos demasiado en su estudio, una distorsión.

63. El segundo problema está en que los departamentos no tienen competencias que lo abarquen todo. Se dedican a actividades concretas, a menudo sorprendentemente restringidas, otras agencias federales, otras instancias de gobierno y grandes secciones del sector privado son competentes en materia de transporte urbano, interurbano e internacional. De ordinario existe una coherencia—no lógica, sino práctica—con las asignaciones de competencia marcadas por las leyes\*.

---

\* Así sucede con las competencias de la Agencia de Alimentación y Medicamentos: «Proteger al público contra alimentos peligrosos marcados falsamente o adulterados, medicinas, artilugios terapéuticos, cosméticos y otros productos.» Esto suena a cierto, mientras que la definición de objetivos del Departamento de Transportes no lo hace. En el caso del primero se trata de una seria guía para la acción; en el segundo, no.

64. Las estructuras de programas plantean serias y extensas cuestiones políticas, y lo hacen en una forma cuantitativa que exige atención, pero los plantean fuera del contexto de las competencias fijadas por ley, y este problema no queda resuelto con los entrecruzamientos del Plan y Programa financiero.

65. Otro ejemplo de estructura de programas es la lista de subprogramas incluidos en el Programa de Educación del Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar:

- Desarrollo de aptitudes básicas.
- Desarrollo de aptitudes vocacionales y ocupacionales.
- Desarrollo de aptitudes académicas y profesionales.
- Bibliotecas y desarrollo comunitario.
- Investigación general (no-asignable).
- Apoyo general.

Se trata de unas identificaciones adecuadas; traducen claramente los resultados perseguidos, por las subvenciones de ayuda del Departamento y otras de las actividades que desarrolla en materia de educación.

66. *Memorandum de programa* (PM): Para cada programa debe redactarse un PM, indicando los grandes temas políticos que han de tomarse en consideración en relación con el presupuesto a presentar. Los grandes temas políticos para el Año Fiscal 1970 del programa de Transporte Urbano del Departamento de transportes eran entre otros (25):

a) ¿Qué medidas es preciso adoptar para reducir la congestión en las horas puntas, especialmente en sectores de intensa densidad de tráfico?

b) ¿Qué medidas deben adoptarse para mejorar el transporte en las áreas definidas, sobre todo para llevar y traer al público a/y de sus puestos de trabajo?

c) ¿Los programas de transporte de masas deben incluir fondos destinados a adquisiciones anticipadas de derechos de paso?

d) ¿Hay algunas medidas que merezcan la pena adoptar para mejorar el programa de construcción de aparcamientos en los límites de las áreas urbanas?

67. En relación con el problema b), el del transporte de las áreas deprimidas, la presentación del tema era, en el memorándum, la siguiente:

Los transportes metropolitanos de masas no ofrecen a menudo servicios adecuados para las áreas deprimidas, a pesar de que muchos de los residentes en estas áreas dependen por completo de los transportes públicos para desplazarse a sus puestos de trabajo, así como para participar en actividades sociales y recreativas, para poder ir de tiendas o incluso para atender a sus asuntos personales.

68. Se consideraron tres alternativas:

- 1) Continuación de los programas existentes de transporte de acuerdo con los niveles actuales de gasto.
- 2) Asignación de fondos adicionales con destino a un programa experimental de transporte *de las áreas deprimidas a los lugares de trabajo*.
- 3) Continuación de los programas existentes elevando el nivel de gasto.

69. Dejando a un lado el ejemplo, lo que se trata de resaltar aquí es el valor potencial de detallar problemas y alternativas. Estimula la discusión y el debate acerca de los programas; es incluso probable, si se hace incluso con un módico esfuerzo, que eleve el tono argumental. Las gentes discuten con más empeño una posible ayuda a zonas deprimidas que incrementos en alquileres, imprenta y desplazamientos o incluso en salarios.

70. No cabe duda de que es preferible tratar de conseguir un acuerdo planteando alternativas concretas y estimaciones de coste e indicando beneficios que haciéndolo de una manera menos explícita, pero ello no evitará el regateo político, el desacuerdo y la acrimonia. Con el empleo del PPB el análisis de sistemas se convierte en una parte del proceso de la discusión, modificando así sus términos, pero no el proceso en sí mismo.

71. *Estudios analíticos especiales.*—Muchos de los análisis especiales que se han llevado a cabo como parte del PPB han

sido variantes del modelo coste-rendimiento o coste-eficacia. Los títulos y anotaciones de estos análisis representativos en una bibliografía de la Oficina del Presupuesto (25) reflejan el tipo de análisis que se empleó en las agencias civiles durante los dos o tres primeros años:

a) *Oficina de Oportunidades Económicas de los Estados Unidos.*—Estimaciones coste-beneficio para el Job Corps: «Se informa acerca de un cierto número de índices coste-beneficio en relación con los programas de adiestramiento del Job Corps. Distintas interpretaciones de los conceptos apropiados y las medidas de los costes-beneficios se traducen en índices que oscilan entre 0,60 y 1,89...»

b) *Departamentos de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos.*—Programas para el cuidado sanitario de madres y niños: «En este estudio se examinaron 14 alternativas para este tipo de programas. Uno de los más importantes descubrimientos producidos fue el de que para proporcionar un cuidado sanitario comprensivo a niños pobres haría falta más pediatras de los que existen hoy en el país. También se puso de manifiesto que era necesario experimentar más el concepto de médico asistente...»

c) *Departamento de Transporte de los Estados Unidos.*—Administración de la Aviación Federal: «Estudio coste-beneficio de las ayudas para el acceso a aeropuertos.»

d) *Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.*—Análisis, coste-beneficio de la investigación para el tratamiento de animales de corral en vivo: «Investigación para desarrollar mejores métodos, equipo y técnicas que reduzcan las necesidades de mano de obra y los daños causados por un inadecuado tratamiento. Se calculó que la investigación tendría un índice favorable coste-beneficio de 1164,1, dando por supuesto la necesidad de tres años más de investigación y el empleo de una tasa de descuento del 5 por 100...»

72. Es esta una caprichosa selección. El nivel político al que se dirigen estos análisis variaba considerablemente, pero tendía a quedar muy por debajo de las preocupaciones de los escalos-

nes superiores tanto en razón de los temas seleccionados para ser objeto de análisis, como dada la naturaleza aparentemente apolítica del enfoque utilizado.

## PARTE VI

### Discusión sobre la situación actual del PPB

73. El PPB empezó siendo un sistema diseñado con la ayuda del razonamiento de unos individuos, pero en la medida en que tiene éxito, las necesidades, limitaciones e intereses de quienes están implicados en él, lo convertirán en algo mucho más complejo y significativo: un sistema diseñado institucionalmente en el curso de una interacción.

74. Con vistas a entender esta reforma de la reforma debemos tratar de sacar a la luz las diferencias que ha habido hasta la fecha, entre realizaciones y expectativas.

75. En el libro *Programación presupuestaria*, editado por David Novick (15), redactado inicialmente como una serie de documentos de la Corporación RAND, publicado luego por Harvard y luego, en 1965, por la imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, se incluyen las expectativas de los reformadores antes de que el PPB se introdujera en las agencias civiles.

76. En el capítulo primero, «Un marco conceptual para la programación presupuestaria», Arthur Smithies explica:

«(El PPB) constituye el proceso a través del cual objetivos y recursos, y las interrelaciones que existen entre ambos, se toman en cuenta con vistas a fijar un programa coherente y comprensivo de acción, válido para el Gobierno considerado en conjunto.

Estas consideraciones y cálculos deben guiarnos al concepto de recursos (dinero) utilizado en la forma preferida u *óptima* para conseguir los objetivos políticos (p. 3). El punto de vista básico de este libro es que un Gobierno puede fijar más eficazmente sus directrices políticas si escoge racionalmente entre líneas alternativas de acción, conociendo tan a fondo como sea posible las implicaciones de estas alternativas» (p. 4).

77. Esta fue la *visión vista por la razón* \* de los reformadores. Queremos hacer hincapié en su carácter comprensivo: El PPB debe producir un programa *coherente* de dimensión gubernamental, basado en objetivos a nivel gubernamental (y no a nivel de agencia). Y la selección entre los programas alternativos debe basarse en unos cálculos lo suficientemente amplios como para ofrecer un presupuesto *óptimo*.

78. Esta era la visión motivadora, el ideal. Las visiones preceden necesariamente a su puesta en práctica y, como sucede con esas visiones que preceden a la experimentación científica o incluso a la redacción de documentos con destino a las Naciones Unidas, se sabe que los resultados van a ser diferentes, pero no se sabe de qué modo.

79. De hecho pocas decisiones concretas tomadas en los departamentos civiles lo han sido de forma diferente en base al PPBS.

80. Unas encuestas realizadas por la Oficina del Interventor General y la Oficina del Presupuesto demuestran que sólo en cuatro o cinco de las agencias estudiadas se usaron mucho los documentos generados por el PPBS como ayuda a la decisión. En otras agencias los «materiales producidos a lo largo de estos procesos no han sido utilizados extensamente en la toma de decisiones».

81. Para detalle de las encuestas y del empleo del PPBS en agencias concretas, véanse las referencias citadas y otros documentos (25).

82. Citaremos con cierta extensión el artículo escrito en 1969 por Jack W. Carlson, entonces director adjunto de Evaluación de Programas de la Oficina del Presupuesto de los Estados Unidos, titulado «La situación actual y las medidas próximas» para el PPB (4). Tras observar que «en comparación con las altas esperanzas y expectativas de 1961 en el Ministerio de Defensa y durante 1965 en otras 20 agencias, el sistema no ha servido para

---

\* «... una visión vista por la razón mucho más lejos de lo que el sentido puede percibir» (*Bhagavad Gita*. Discurso 6, verso 21). En esta traducción la palabra *sentido* tiene dos significados: a) experiencia directa, y b) sentido común. El que las visiones de la razón trascienden el sentido común es algo que aceptan igualmente los médicos del siglo xx que los místicos hindúes.

tanto como se imaginaba». Sigue luego enumerando los logros que ha conseguido. En su opinión el esfuerzo invertido en producir los documentos PPB, la labor de proselitismo a pesar de las protestas, y el pensamiento que se han destinado a esta tarea, está consiguiendo éxitos al convencer a muchos funcionarios del Gobierno del valor de una versión limitada de la lógica de los reformadores, y, por este mismo proceso, al definir y separar lo que, según su propia lógica, lo que es importante y factible de lo que no lo es.

83. Contemplamos, en primer lugar, este proceso de educación a la vista de las críticas implícitas siempre, y habitualmente muy explícitas, en cualquier reforma. Las líneas que se citan son de Carlson, pero a lo que se puede leer entre ellas debe añadirse:

Durante los últimos cuatro años, muchas agencias han sufrido al menos una reevaluación parcial de sus funciones y misiones. El resultado general ha sido un incremento en el entendimiento de los programas y en la atención a las posibles alternativas y limitaciones que, de otro modo, no se hubieran producido. El Gobierno Federal no ha recibido suficiente información sobre los resultados de sus programas. Hay, sin embargo, ahora, un consensus general sobre la importancia de medir los logros de los programas y de obtener información sobre si los conceptos subyacentes en cada programa resultan útiles.

84. Si lo que está implicado aquí es cierto, resulta extraordinario, porque lo que se da a entender es que muchos funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos han sido persuadidos de que deben examinar periódicamente objetivos y resultados, como algo que no cabe discutir, pero no como la respuesta adecuada a una crisis provocada por fallos puestos al descubierto. Pero se puede estar en general de acuerdo sobre la necesidad de discutir objetivos y valorar resultados y estar, sin embargo, sorprendido si alguien nos propone que lo hagamos, en especial si tiene el aire de saber cómo hacerlo. ¿Qué acogida recibieron los nuevos analistas?

Cuando el PPB se inició, muchos de los analistas que se incorporaron al Gobierno conocían diversas clases de análisis cuantitativos. Eran conscientes de su valor y también de sus posibles abu-

sos y limitaciones; sin embargo, quedaron sorprendidos al descubrir que gran número de personas negaban la pertinencia de estos análisis en relación con las actividades de Gobierno.

85. Las razones de esta resistencia fueron, en parte, una respuesta a la arrogancia y aires de vencedor del analista («por desgracia algunos analistas exageraron la importancia de su propio esfuerzo en relación con el de otros y por ello originaron fricciones con los funcionarios gestores»); en parte, una premonición de que la formación y las técnicas del analista no iban a ser tan útiles («estaba también el problema de que todos los ejemplos parecían referirse a cuestiones de defensa, o de recursos hidráulicos y otras áreas... [y] tenían un grado de sofisticación real o aparente que otras agencias no podían esperar ni alcanzar»); en parte, eran consecuencia del razonable «temor a sustituir el juicio del generalista por el criterio más estrecho del experto». Y también, por supuesto, era consecuencia de la resistencia simple, humana y poderosa a que enseñaran al agente en cuestión que su conducta era inadecuada.

86. Tras cuatro o cinco años de disensiones, argumenta Carlson, el PPB ha engendrado un «reconocimiento de la legitimidad y necesidad» del análisis de objetivos, logros, alternativas, costes y beneficios. Al mismo tiempo se ha puesto de manifiesto que mientras que la producción del análisis debe estar de alguna manera relacionada con las decisiones legislativas y presupuestarias con vistas a estimular su empleo (y forzar a los analistas a producir algo que pueda utilizarse), el análisis no debe estar demasiado estrechamente ligado al ciclo presupuestario.

87. Los analistas necesitan tiempo para pensar, y encontrarse en posición definitiva frente a las exigencias del momento, sin que esto suponga un aislamiento. Hay contradicciones inherentes a esta situación que probablemente no se van a resolver. Algunos de los sistemas concebibles son, sin embargo, peores que otros y el sistema PPB se verá mejorado cuando el análisis esté menos estrechamente ligado al presupuesto de lo que lo está, en teoría, en este momento. Schick (18) y Wildavsky (30) discuten este problema y hay toda una literatura, en libros y revistas, acerca de un problema análogo: la gestión de una investigación científica orientada a unas tareas determinadas.

88. No se debe enjuicar el cambio provocado por el PPB en razón de unos nuevos procedimientos y unos nuevos documentos, sino más bien por las nuevas actitudes frente al empleo de un análisis explícito y en la formación de las decisiones de gobierno, como consecuencia de ello, por un cambio en cuanto a la calidad de las discusiones sobre temas políticos. En último término podemos esperar que todo ello desembocará en el cambio de las actitudes —de parte de los funcionarios de gobierno y de quienes los rigen— frente a sus propias responsabilidades. Porque, si con esfuerzo, se llega a saber que es favorable evaluar las consecuencias de una línea política con algún grado de objetividad, debe exigirse responsabilidades si se puede demostrar que el esfuerzo no se hizo, y que se siguió una línea política ineficaz o destructiva por ignorancia vencible.

89. Hemos indicado que el proceso de reforma, aparte de educar a los que se resisten a él, educa también a los reformadores demostrándoles lo que es factible e importante en su visión, y la forma que adopta la factible realización de su visión. De los documentos que hemos mencionado como constitutivos del esquema formal PPB, ¿cuáles van probablemente a sobrevivir?, y ¿de qué modo?

90. *Presupuestos de acuerdo con los objetivos:* Hemos mencionado que estos presupuestos atraviesan líneas de competencias y por ello, al no relacionarse directamente al problema de la responsabilidad, corren el peligro de verse ignorados. En lo que respecta a la vinculación estricta de programas-responsabilidades, consúltese el trabajo de Robert N. Anthony «cerrando el círculo planificación-ejecución» (3). En este trabajo se discute el caso del Departamento de Defensa. Ninguna agencia civil ha intentado poner en práctica el sistema de contabilidad que Anthony estructuró en Defensa, y sospechamos que ello fue porque la mayoría de los departamentos civiles no se autocontienen, sino que cumplen en sus esferas de competencia funciones parciales o reguladas.

91. Anthony se preocupó por la utilización de la información contenida en la estructura de programas como un instrumento del control de la gestión. Nuestra preocupación es la de que esta

información (por ejemplo, la preparación del presupuesto que se aplica a tareas relacionadas con el transporte urbano) sirva para eso, para informar.

92. El *Boletín de la Oficina del Presupuesto*, como indicábamnos antes, afirma que «la estructura de programas debe agrupar las actividades de una agencia de modo que facilite las comparaciones del coste y la eficacia de planteamientos alternativos de los objetivos de la agencia». Y está teniendo éxito al hacer esto a su manera. Por ejemplo, la afirmación de que el incremento del 80 por 100 solicitado por el Departamento de Transportes para el año fiscal 1971 se destinará a programas de transportes urbanos, y no a transportes interurbanos o internacionales, no es un nuevo dato. Es un dato que plantea problemas políticos y origina determinadas realizaciones. Así ocurrió, por ejemplo, con un cálculo análogo hecho en el Departamento de Salud, Educación y Bienestar, del que dio cuenta el entonces secretario adjunto de Planificación y Evaluación:

«... En mi opinión, el mayor impacto del sistema de información sobre los programas ha sido el de facilitar algunos cálculos simples a altos niveles de agregación. Mi ejemplo favorito es el del asombro del secretario Cohen ante un cuadro que ponía de manifiesto que la mayor parte del reciente incremento en el presupuesto del Departamento se había dedicado a gentes de más edad y relativamente muy poco a niños. Yo no sé por qué el padre del Programa de Cuidados Médicos se asombraba de esto, pero de hecho lo estaba; e inmediatamente empezó a hablar de dar nuevo énfasis a los programas para niños...» (16, p. 911).

93. Al secretario Cohen se le había facilitado, sin duda, un análisis de programa del incremento del presupuesto del Departamento en relación con:

- Actividades asistenciales a gentes de edad.
- Actividades asistenciales a niños.
- Otras actividades.

94. Su asombro se debía a una equivocada concepción del equilibrio de los recientes esfuerzos en su propio Departamento. Nos damos cuenta de que el secretario Cohen estaba utilizando su propio juicio para complementar este análisis; una vez que

vio las cifras *supo* que los fondos debían asignarse a programas para niños. Quizá actuó de acuerdo con este criterio; tal vez exigió una revisión del equilibrio político de las recientes actividades del Departamento; tal vez se limitó a almacenar el dato.

95. Los cálculos de estructura de programas pueden ser útiles porque son cálculos simples a un alto nivel de agregación. No se traducen en conocimientos lógicamente suficientes para basar una decisión, sino en realizaciones que deben guiar hacia un análisis más extenso o una revisión de los criterios políticos, si ello pareciera necesario.

96. Los primeros intentos de definir los programas por-objetivos de una agencia, ante la ausencia de una discusión, y análisis de los objetivos de la agencia y los resultados de sus programas actuales, no van probablemente a ser esclarecedores; pero unos rápidos cálculos de la estructura de programas ayudarán a indicar dónde se necesita más un análisis detallado. Y como resultado del entendimiento ganado con estos análisis, resultará posible conseguir unas mejores definiciones de programas, por razón de que la noción de los objetivos será más clara.

97. Los cálculos de estructura de programas deben, por consiguiente, considerarse como parte de una continua revisión de la orientación política, de amplias perspectivas. Las visiones internas logradas a partir de estos cálculos pueden conducir en ocasiones a análisis detallados, aunque los análisis detallados surgirán a menudo, o incluso habitualmente, de modo distinto.

98. Una ojeada a través de las estructuras de programas recogidas en el Análisis Especial R del presupuesto de los Estados Unidos para el año fiscal 1971, nos revela otra posible utilización. Muchos departamentos y agencias tienen denominaciones de programas redactadas con palabras sinónimas. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar tiene un subprograma para «el desarrollo de las aptitudes vocacionales y ocupacionales»; el Departamento de Trabajo cuenta con subprogramas «adiestramiento en servicio», «experiencia laboral», «asistencia laboral»; la Oficina de Oportunidades Económicas tiene subprogramas «adiestramiento en servicio y asistencia laboral». Los tres realizan investigaciones en estas materias.

99. Carlson observa que hay 24 programas de mano de obra en seis agencias, 21 programas de educación en cinco y 16 programas de sanidad en tres (4, p. 627). Hay también programas de política de rentas en varias agencias.

100. No pretendemos sugerir que la denominación, bastante superficial, de las estructuras de programas sea un análisis suficiente para generar una reorganización; pero es difícil contemplar esas denominaciones y no sentir que una extensa investigación de las posibilidades de reorganización valdría la pena. No hay duda de que se descubriría que muchos de los programas en aparente relación eran distintos de contenido e intención, y que otro se administraban mejor separadamente. Es duro, sin embargo, admitir, tras examinar la estructura de programas en el Análisis Especial R, que el Gobierno Federal de los Estados Unidos no saldría beneficiado si concretara y reorganizara.

101. Y es, precisamente, esta tensión, este sentimiento de que continuar la investigación vale la pena lo que, a nuestro modo de ver, constituye el principal empleo de los cálculos de estructura de programas. Y por ello llevará a una revisión de las orientaciones políticas y a su racionalización administrativa a nivel intra e interagencias.

102. El análisis de las actividades de gobierno consideradas como *outputs* puede poner al descubierto duplicaciones; pero el análisis de las actividades de gobierno a la luz de objetivos y resultados puede guiar al descubrimiento de actividades sustitutivas y complementarias, que son unas fuentes mucho más importantes y penetrantes de ineficacia y mala gestión.

103. *Memorándums de programas.*—Han evolucionado alejándose de las iniciales exigencias de omnisciencia que se hacían en el Boletín 68-3:

El memorándum de programas debe valorar las necesidades nacionales a las que se habrá de atender en varios años futuros... Comparar la eficiencia y el coste de tipos alternativos de programas diseñados para conseguir objetivos idénticos o comparables.

104. Los subrayados son del texto original. Desde entonces, como sucede con el Boletín 68-9 que hemos citado en la última sec-

ción, los memorándums de programas han sido acortados para abarcar las grandes cuestiones del actual ejercicio. Carlson toma nota de que «tienden a ser relaciones descriptivas, redactadas en exceso de palabras, y no analíticas de programas existentes y propuestos, a la vez que una apasionada petición de fondos» (4, página 622). Luego, sin embargo, Carlson continúa hasta hacer una observación semiapologética que, en nuestra opinión, indica adonde se debe apuntar en primer lugar, y donde el acortamiento de las visiones de la razón en pro de la idea de los memorándums va probablemente a terminar:

Sin embargo, los memorándums de programa se han convertido en fuentes importantes de información a todos los niveles de los programas dentro de la rama ejecutiva porque ofrecen *un sumario de información relacionado con problemas específicos dentro de una categoría de programa orientada hacia un objetivo*, algo que raras veces existía antes. Allí donde el personal de una agencia se ha implicado extensamente, en la *preparación de cada memorándum de programa, las ganancias educacionales conseguidas en líneas generales por los ejecutivos y los subordinados han hecho que el ejercicio valiera en sí mismo la pena.*

105. Los subrayados son ahora nuestros. Se contienen en la siguiente afirmación: Debe haber una estructura de programa para cada agencia, y, en relación con ello, debe prepararse cada año un sumario de la información heterogénea (análisis, hechos, opiniones de autoridad) que influya sobre las grandes cuestiones políticas relacionadas con cada programa. Y un objetivo fundamental de la producción de este documento debe hacerse descansar en las oportunidades de coordinación y discusión que su producción crea.

106. El ideal de la Oficina del Presupuesto parece seguir estando en una especie de enfoque uniforme (por ejemplo una mentalidad coste-beneficio) del examen de las directrices políticas y de la presentación de los problemas políticos; sin embargo, la mayoría de las decisiones de alguna trascendencia, y por ello la mayoría de las discusiones políticas útiles deben basarse en informaciones muy heterogéneas: cálculos experimentales u otros análisis, hechos aislados de diverso grado de exactitud y credibilidad,

opiniones, interpretaciones de la ley, por no hablar de aprehensiones e intuiciones que no cabe articular bien.

107. Los funcionarios públicos necesitan un duro análisis, y necesitan el juicio nacido de la experiencia, pero necesitan también algo intermedio que sirve para resumir todo el material con el que ha de trabajar su criterio. El memorándum de programa, en el contexto de la revisión presupuestaria anual, resultaría mucho más útil, si se concentrara en hacer precisamente esto. Su contenido debería continuar incluyendo propósitos y alternativas y los resultados del impacto de las actividades de la agencia sobre las grandes cuestiones políticas; pero su talante, a nuestro juicio, debe ser narrativo, incorporando cualesquiera análisis que sirvan de apoyo y material fáctico que esté disponible, pero también las aprehensiones e intuiciones de la experiencia.

108. *Estudios analíticos especiales.*—Los que tratan de conseguir recursos presupuestarios han justificado siempre sus solicitudes en base a los beneficios que sus actividades proporcionan a otros. Estas alegaciones han variado: desde proporcionar ayuda a grupos específicos hasta contribuir al crecimiento económico, al pleno empleo, al prestigio nacional y a otros objetivos nacionales extensamente declarados; sin embargo, si faltan las técnicas de análisis, estas afirmaciones resultan en gran medida retóricas.

109. Con el uso más extendido de las técnicas de coste-beneficio y de coste-eficacia, la afirmación de que una determinada actividad de gobierno es de verdad de algún valor, puede examinarse en lo que parece ser una forma objetiva. Una vez más a lo que están señalando es a un cambio de actitud y no a un hecho cierto de la toma de decisiones en los Estados Unidos. Y esto es muy nuevo; como Carlson deja entender en este pasaje (c. 1969), el antiguo planteamiento retórico se utiliza aún:

«Es difícil saber si una *necesidad urgente* es más importante que una *tremenda necesidad nacional*, un *gasto imprescindible*, o una *responsabilidad vital*» (4, p. 622).

110. Sin embargo, los usuarios de la técnica de análisis coste-beneficio han ejercido un impacto en el modo de pensar de los funcionarios. Por espurias que las cifras puedan ser, ¿quién se resiste a sacar conclusiones de este cuadro?

## CUADRO 4

**COSTE POR MUERTE EVITADA A TRAVES DE LOS PROGRAMAS  
SELECCIONADOS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD, EDUCACION  
Y BIENESTAR, 1968-72**

PROGRAMA	Coste de programa por muerte evitada — Dólares
a) Promoción del empleo de cinturones de seguridad.	87
b) Promoción del empleo de cascos en motocicletas.	3.336
c) Actividades de control del cáncer de matriz .....	3.470
d) Actividades de control de la tuberculosis .....	22.807

FUENTE: *Análisis de Programas del Departamento de 1968-5*, p. 12.

111. Programa a): ¡Se salvan vidas por 87 dólares! ¡Reduzca este programa en 87.000 dólares y condene a muerte a 1.000 personas! El florecimiento de cifras como ésta ha obligado a muchos funcionarios a tomar en serio la evaluación formal de los beneficios de sus programas, aunque sólo sea para conseguir fondos y por razones de autodefensa. Y esto está bien en tanto que atraiga la atención sobre los resultados.

112. El problema está en que cifras como éstas son muy engañosas por varias razones:

a) El análisis causal en el que se basan es de ordinario poco consistente. Como comenta Anthony (3) al hablar del análisis que se utilizó para calcular el coste por muerte evitada con el programa b) que se recoge en el cuadro.

Considérese, por ejemplo, el análisis coste-beneficio del programa propuesto por el Departamento de Salud, Educación y Bienestar, para persuadir al motociclista a llevar cascos contra golpes. La propuesta supuso que se contrataron 42 personas más y que se invirtiera dinero en diversos esfuerzos educativos, tales como que se emplearan 60.000 dólares en unos spots televisivos de alcance nacional. El análisis afirma solemnemente que existe

una conexión causal entre este gasto y una reducción en las muertes por accidente en motocicleta ocasionadas a lo largo de un período de cinco años.

Afirmar que existe una relación causa-efecto entre la inversión de 60.000 dólares en la TV y cualquier reducción de cualquier carácter en las muertes por accidente en motocicleta, resulta poco defendible: afirmar que los costes de este programa producirán millones de beneficios resulta ridículo.

Con vistas a obtener índices coste-eficacia de actividades que el gobierno se propone desarrollar (o incluso para evaluar las que está llevando a cabo), se deben hacer una serie de suposiciones acerca de los efectos de estas actividades que requieren que el analista ignore la mayoría de las intratables realidades de la incertidumbre y de la multiplicidad causal que caracterizan el mundo con el que ha de entenderse el administrador. Aparte de las deficiencias que hay en la técnica, tal y como se la practica, hay también limitaciones conceptuales:

b) Hace abstracción de los problemas que derivan de la viabilidad política y administrativa.

c) Hace abstracción de la identidad de los diversos grupos afectados por una concreta actividad de gobierno, y los diversos y conflictivos efectos de cualquier actividad sobre los grupos afectados.

d) Sólo es posible hacer tales cálculos en el caso de alternativas estrechamente definidas, y ello implica opciones de bajo nivel.

113. Con estos puntos se trata de indicar que el análisis coste-beneficio tiene un valor limitado a la hora de fijar los grandes temas políticos. Pero se intenta que los estudios analíticos especiales sirvan de apoyo directo o indirecto a memorándums de programa. En los primeros años, en el seno de los departamentos civiles, los estudios que se hicieron tendían a soslayar los temas políticos más amplios y concentrarse en el análisis de costes, beneficios y eficacia en términos cuantitativos. Pero con el paso a un memorándum de programa selectivo, que sólo se ocupe de las grandes cuestiones, debe haber también una reorientación hacia los tipos de análisis que pueden ayudar en estos grandes temas. ¿Cuáles deben ser los rasgos característicos de un análisis que sirva

para esclarecer una gran cuestión en el seno de un ministerio civil? Para verlo tendremos que apartarnos de los estudios analíticos especiales de los primeros años del PPB.

## PARTE VII

### Efectos, objetivos y alternativas políticas

114. Puesto que no hay técnicas disponibles para el análisis de las decisiones políticas, lo mejor que podemos hacer es categorizar el problema de su análisis distinguiendo las partes que lo componen y aludir a algunos trabajos que consideramos excelentes y comentar acerca de algunos de sus atributos.

115. Vickers (29) ha hablado acerca de la toma de decisiones políticas considerándolas como una aptitud mental para *apreciar* o *apreciar una situación*. Distingue tres clases de juicios (juicios acerca de la realidad, juicios instrumentales y juicios de valor) que conducen a tres funciones analíticas:

- Predicción.
- Innovación.
- Evaluación.

116. Todo esto nos recuerda el enfoque de Simon sobre el proceso de la decisión (19). Simon considera que *la premisa* es la más apropiada unidad de análisis, y distingue tres funciones asociadas al tema de la decisión en las organizaciones: una función propia de la *inteligencia*, la reunión de datos y la exploración del medio ambiente; la función de *diseño*, que consiste en formular y elaborar las alternativas de acción, y el acto de *elección* que «tiene lugar en el más amplio contexto de las actividades de inteligencia y diseño».

117. Aunque no sean, en modo alguno, idénticas, opinamos que estas categorizaciones son lo suficientemente análogas y están lo suficientemente bien fundadas, como para adoptar estas tres amplias divisiones al ocuparnos del análisis de las decisiones políticas.

118. Otra forma de plantear estas categorizaciones es distinguir el análisis de:

- Lo que fue, es y será (si no se toma ninguna medida).
- Lo que podría ser.
- Lo que debería ser.

Siguen unos cuantos ejemplos.

119. Un ejemplo excelente de un juicio fáctico de carácter predictivo, resultado de la función del intelecto de examinar lo que fue, es y será (a falta de acción política en contrario) es el informe sobre «El tabaco y la salud», presentado por el comité asesor al cirujano general del Servicio Estadounidense de la Salud Pública. Fue éste un estudio de considerable volumen que sopesó las pruebas existentes de la relación entre el tabaco y la salud. Sus conclusiones fueron tersas y específicas.

El fumar tabaco está casualmente ligado en los hombres al cáncer de pulmón. La magnitud del efecto sobrepasa con mucho todos los demás factores. Los datos en cuanto a las mujeres, aunque menos extensos, señalan en la misma dirección (28, p. 31).

El fumar es un peligro para la salud, de importancia suficiente como para exigir el que se tomen los remedios apropiados (28, p. 33).

120. He aquí unos excelentes enjuiciamientos de la realidad. Proporcionan unas explícitas (y, por consiguiente, debatibles) premisas para una acción política. (Y por supuesto son objeto de debate de parte de fabricantes de tabaco y otros.) Se limitan a una investigación del pasado y actual estado de la cuestión y a la atribución de relaciones causales, y de esta manera predicen: si no se toman medidas el cáncer seguirá dándose en los fumadores.

121. El informe al cirujano general es ejemplar; pero ¿sirve esta especie de análisis en áreas menos dúctiles? Opinamos que la investigación sobre «Igualdad de oportunidades educativas» para niños de grupos minoritarios en los Estados Unidos es algo semejante en un área de mayor controversia política, en la que en cambio el apuntalamiento teórico es mucho más frágil.

122. La encuesta *se dirigía a cuatro grandes cuestiones:*

1) «... la extensión en que los grupos raciales y étnicos están los unos separados de los otros en las escuelas públicas.

2) ... si las escuelas ofrecen iguales oportunidades educativas a la luz de un número de otros criterios que se consideran como buenos indicadores de calidad educativa.

3) ... cuanto aprenden los estudiantes a la vista de lo que miden sus logros o pruebas normalizadas de evaluación.

4) ... discernir las posibles relaciones entre la ejecutoria de los estudiantes, por un lado, y la clase de escuelas a las que asisten, por otro» (27, p. 12).

123. Una vez más hay que decir, como por otra parte el mismo nombre de encuesta indicaba, que éste era un estudio para: a) determinar las características del estado de la cuestión actual y del pasado, y b) discernir las relaciones causales. Los resultados fueron sorprendentes y ofrecieron unas bases de discusión a la decisión política sobre la educación de los grupos minoritarios (y por añadidura, de todos los pobres). Los resultados eran detallados, contenían una gran cantidad de detalladas averiguaciones acerca de la extensión de la segregación, las características de las escuelas de acuerdo con sus facilidades, programas, calificación de profesores y directores y del nivel de aprendizaje de los alumnos.

124. Varios juicios fácticos salieron a la luz. Entre otros:

1) La gran mayoría de los niños americanos asisten a escuelas que están extensamente segregadas.

2) (Cuando el origen socioeconómico de los estudiantes se controla estadísticamente) resulta que las diferencias entre escuelas abonan sólo una pequeña parte de las diferencias de resultados conseguidos por los discípulos...

Las diferencias entre facilidades y programas ofrecidos por las escuelas justifican tan sólo una pequeña variación en los logros de los estudiantes, a la vista de los resultados conseguidos en los exámenes normalizados.

3) Los resultados de los estudiantes están estrechamente vinculados a las aspiraciones educativas y origen social de los demás alumnos de la escuela.

125. Estos juicios de hecho contienen indicaciones de naturaleza causal válidas para una política de gobierno. La apreciación, o premisa discutible o juicio de hecho 2) apunta a que un programa masivo de subvenciones destinadas a capacitar a las escuelas en que estudian niños pobres a contar con mejores medios, no va a tener demasiado valor educativo (la Oficina de Educación de los Estados Unidos gasta anualmente un billón de dólares en el programa de subvenciones al que nos referimos al tratar el tema *output*).

126. El juicio de hechos 3) indica que algún procedimiento de integración de ricos y pobres en las escuelas sería una forma eficaz de mejorar el aprendizaje, en el caso de los niños pobres, de las aptitudes medidas con pruebas normalizadas.

127. Estas son afirmaciones relativas a los efectos de posibles medidas a adoptar por el gobierno.

128. La función de enjuiciamiento de la realidad, de averiguación de lo que fue, es y será si no se toman medidas de recogida de información es semejante a la de investigación de mercados. Una y otra se preocupan por determinar las características de los aspectos del medio ambiente de la organización con vistas a entender los efectos de las diversas decisiones políticas en estas características. Aunque no podamos deducir nada más de esta analogía, sí podremos saber que la función intelectual es una tarea de plena dedicación, que exige la existencia en la organización de un grupo permanente cuya única función sea construir y conservar registros, análisis y juicios acerca de aquellos aspectos del medio exterior significativos en razón de las grandes cuestiones políticas. La experiencia de los fines comerciales demuestra también que la orientación exterior—hacia el medio—y la orientación interior de la contabilidad de costes son funciones totalmente independientes que exigen aptitudes muy diversas\*.

\* En una firma comercial, si se hace precisa una proyección de beneficios, la estimación de costes y de beneficios se realizan por dos grupos de expertos, uno especializado en análisis de mercado y otro en contabilidad de costes. La idea de un solo grupo especializado en análisis de *lucro* es ridícula; no existe tal especialidad. Pero es exactamente lo que los expertos en coste-beneficio pretenden hacer.

Es sólido el impulso subyacente de contemplar los costes internos y los efectos externos o resultados de los programas gubernamentales. Pero una tarea y otra exigen dos especialidades diferentes, cada una de las cuales es suficientemente compleja como para exigir una continua y absorbente atención.

129. Un ejemplo de imaginación instrumental (la innovación de las alternativas que podrían ser es la concepción de la integración como un instrumento educativo). Otro es la de considerar que un impuesto sobre la renta negativo es una alternativa parcial a los servicios de bienestar.

130. Y otra es la lista de alternativas estratégicas para encarar el problema del ruido de los aviones subsónicos, problema éste que fue objeto de un reciente estudio por parte de la Academia Nacional de Ingeniería. Las alternativas incluían una imaginativa ordenación de los posibles esquemas de acción:

- Reinstalar los aeropuertos.
- Instalar residencias a prueba de sonido cerca de los aeropuertos.
- Modificar la maquinaria de los aviones y los perfiles del despegue y del aterrizaje.
- Fomentar el transporte de superficie.
- Crear una zona de amortiguación alrededor de los aeropuertos.

131. El libro de Hall sobre ingeniería de sistemas (10) es la mejor introducción a las técnicas que se han desarrollado con vistas a empujar las innovaciones tecnológicas para que hagan frente a necesidades específicas por ejemplo, el diseño de un satélite que pueda fotografiar la envuelta de nubes de la tierra.

132. Estas técnicas de análisis de sistemas se aplican ahora en alguno de los departamentos civiles. Es un nuevo avance, y esperanzador. Pero para la mayoría de los grandes temas políticos el enfoque de sistemas a la articulación de alternativas, tiene todas las limitaciones a que se refiriera Dror (6):

- Una fuerte vinculación a lo cuantitativo del que depende.
- Exigencia de criterios tajantes de decisión y misiones bien definidas.
- Olvido de los problemas de la viabilidad política y de las características especiales de los recursos políticos.
- Incapacidad de tratar con sistemas grandes y complejos salvo trabajando por debajo de los niveles óptimos, lo que destruye la visión de conjunto de los temas más difíciles implicados en la cuestión.

- Falta de instrumentos para tomar en consideración las motivaciones individuales, la conducta irracional y la idiosincrasia humana.

133. En el campo del diseño imaginativo y la innovación de las alternativas, la política social y administrativa se ha quedado aún en gran medida sin técnicas.

134. ¿Qué es lo que debería ser? Como hemos indicado, el planteamiento coste-beneficio responde a esta pregunta aplicando un cálculo económico: Debe seleccionarse la alternativa que contribuya más, por dólar invertido, al producto nacional bruto. En la variante coste-eficacia, el cálculo del beneficio se sustituye por otras medidas cuantitativas de resultados positivos —muertes evitadas en el ejemplo de la última sección. Como una ayuda a las decisiones administrativas este planteamiento tiene el grave defecto de oscurecer el problema del conflicto de intereses.

135. En nuestra opinión, la tarea analítica central en valoración es identificar los grupos interesados y las formas en que se verían afectados por las alternativas tomadas en consideración.

136. El estudio sobre el ruido de las aeronaves subsónicas, llevado a cabo por la Academia Nacional de Ingeniería, hizo esto. Las partes interesadas en el problema del ruido de los aviones eran:

- El personal de los aviones.
- Los vecinos del aeropuerto.
- El personal de los aeropuertos.
- Los pasajeros del avión.
- Los fabricantes de aviones y de motores.
- Los contribuyentes locales.
- Los empresarios de la localidad.
- Las autoridades municipales.
- El gobierno federal.

137. Y cada una de estas partes se ve afectada de modo distinto por cada una de las estrategias alternativas. No hay un camino real que lleve a la valoración, se deben considerar las

consecuencias de cada alternativa sobre cada uno de los grupos interesados. Por ejemplo, en cuanto a la estrategia consistente en reinstalar el aeropuerto: «Los pasajeros de las líneas aéreas han demostrado repetidamente que prefieren patrocinar aeropuertos cercanos a sus hogares o puestos de trabajo... El personal de los aviones se guía mucho por las preferencias de los pasajeros... Trasladar un aeropuerto a zonas remotas resolvería el problema del ruido en el caso de los vecinos del aeropuerto... pero el personal del aeropuerto se preocuparía ante la posibilidad o no de disponer de las inversiones hechas en el aeropuerto existente, la magnitud de la inversión en el nuevo, y en el cómo y entre quiénes se cubrirían las aportaciones. Las finanzas para la reinstalación tendrían que proceder en gran medida del gobierno federal» (26, p. 87).

138. Sólo tras haber realizado esta especie de ejercicio con cada alternativa se está en condiciones de evaluar las alternativas, usando tal vez la escala indicada más abajo.

139. Aunque los grupos interesados y sus intereses sean específicos en cada gran cuestión política, hay algunos planteamientos generales que han sido ya elaborados y que pueden ayudar a este análisis. Gross (8) ha indicado la existencia de seis categorías de grupos de problemas, ofreciendo con ello lo que puede ser un punto de partida útil (aunque no todas intervengan en cada problema):

- Clientes.
- Proveedores.
- Asesores.
- Controladores y controlados.
- Adversarios.
- Público con opiniones.

140. En el problema del ruido de los aviones: El personal de las compañías aéreas, los pasajeros de aviones y los empresarios locales son clientes del aeropuerto, y los vecinos de la zona del aeropuerto, público con opiniones.

141. Estas categorías sirven más que para ayudar a identificar los grupos interesados porque la idea de cliente implica una relación, y la especificación de las relaciones de cliente, pro-

veedor, adversario y controlador nos ahorra la mitad de camino cara a la especificación de los intereses en juego.

142. Son estos los tipos de consideraciones con los que hay que trabajar al evaluar las alternativas: la idea de que cualquier alternativa política puede evaluarse por completo cuantitativamente es un absurdo, aunque, no hay ni que decir que, siempre que sea posible, deben hacerse para cada grupo de intereses, cálculos económicos de costes y beneficios\*.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la construcción de escalas numéricas no es posible y debemos trabajar con distinciones de este tenor.

#### CUADRO 5

#### CARACTERIZACION DEL EFECTO (RESULTADO, IMPACTO) DE UNA DECISION POLITICA DETERMINADA EN UN GRUPO DE INTERES

NATURALEZA	Probabilidad de que se produzca el acaecimiento
F. Favorable <del>F.</del> Desfavorable 2. Desconocido	L. Probablemente. <del>L.</del> Improbable.

REFERENCIA: *Informe de la Academia Nacional de Ingeniería* (28, p. 43).

Usando este esquema podríamos resumir los efectos esperados en un grupo de interés a consecuencia de alguna posible decisión política de esta forma: ~~F~~ L — desfavorable y probable.

143. Hemos discutido el tema de *lo que debe ser*, es decir, de los propósitos y los objetivos, a la vista de los efectos de su posible impacto en las partes interesadas. Los propósitos, en la medida que sean directrices de acción y no meros *slogans*, son

\* La teoría económica apunta a las *comparaciones interpersonales de utilidad* que vienen implícitas en sumar costes y beneficios en casos individuales (o de grupos individuales de intereses) de un modo aritmético. Una decisión política que proporciona beneficios de 1.000.000 de dólares al grupo A y pérdidas de 500.000 dólares al grupo B no trae consigo una ganancia en el Producto Nacional Bruto de 500.000. La fijación de un criterio político determinado es una tarea de juicio de valor o acuerdo político, no un problema aritmético.

efectos buscados. Este punto de vista indica que la idea de objetivo debe estar íntimamente ligada a los *juicios fácticos* de relaciones causales a las que antes hicimos referencia.

144. Las investigaciones relativas al medio de trabajo de una agencia determinada que conducen a juicios de hecho y predicciones, el diseño de alternativas y el examen de los grupos de interés deben, en definitiva, si han de resultar útiles al administrador, contener indicaciones relativas a las actividades productoras de *outputs* de alguna agencia del gobierno que se responsabilice de ellas y de los costes que conlleven. Y para llevar a cabo unas actividades que más eficazmente generen *outputs*, serán precisos mayores gastos en salarios, alquileres, equipos y desplazamientos; recursos todos ellos escasos que deben presupuestarse.

145. Si esta formulación presupuestaria ha de mejorarse, entonces todas esas funciones públicas que movilizan, asignan y utilizan recursos escasos deben verse obligados, en el empleo de algún instrumento institucional tal como el PPB, para analizar y debatir sus objetivos, el valor de sus actividades y de las posibles alternativas.

## PARTE VIII

### Conclusiones

146. Con vistas a sacar algunas consecuencias de este farrago de detalles, hay que resumirlos en unas cuantas frases o, como decía Keynes, «instalar perchas para colgar las ideas en los armarios del cerebro». ¿En qué frases cabe resumir la reforma PPB de los procedimientos presupuestarios en USA?

147. El presupuesto tradicional o presupuesto administrativo se ocupaba sistemática y explícitamente de hacer un análisis de *inputs*, aunque, no hace falta decirlo, se discutieran actividades y efectos a menudo, aunque de forma desordenada.

148. El presupuesto de actividades o de ejecución añadió a todo esto un análisis explícito y sistemático de los *outputs*.

149. La reforma PPB supone la inclusión de un análisis explícito y sistemático de los efectos (o consecuencias o resultados) y por consiguiente los propósitos de esos *outputs*.

150. Los tres tipos de análisis son necesarios en una revisión presupuestaria de una agencia o de los programas o proyectos individuales. Y los tres se están haciendo de ordinario, con diversas denominaciones, en la mayoría de los países en desarrollo. La contabilidad de costes, la investigación de mercados, el análisis de proyectos, el presupuesto de capital y los análisis complementarios exigidos por el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, implican las mismas aptitudes que hemos venido descubriendo. Hay por consiguiente, virtualmente en todos los gobiernos, expertos disponibles. Y las corporaciones públicas, las universidades e institutos de investigación y las grandes empresas privadas son proveedores locales de la capacidad necesaria para adiestrar a otros en estas aptitudes o, por medio de contratos y reclutamiento de personal, hacer análisis de hechos. Pocos gobiernos, sin embargo, sacan partido de estas revisiones locales.

151. La falta de aptitudes analíticas en las agencias del gobierno es un problema, pero un problema de falta de demanda tanto como de falta de oferta. El PPB está ayudando a fomentar esta demanda en el gobierno de los Estados Unidos.

152. Ninguna experiencia nacional puede aplicarse directamente a cualquier otro país. Sin embargo, descripciones de las actividades de las agencias, cálculo de estabilidad de costes de los programas de las agencias por actividades o propósitos, los memorándums anuales de programas, así como los componentes del análisis de efectos que hemos descrito podrían individualmente o en combinación resultar ser útiles complementos de las rutinas presupuestarias de las agencias del gobierno de muchos países.

153. Estos son instrumentos de acción administrativa que se han de incorporar a través de un proceso de reforma administrativa. Esta incorporación tiene que moldearse de acuerdo con las necesidades de una concreta agencia en un determinado país en un momento específico. Pero los seminarios de las Naciones

Unidas podrían ser el lugar donde iniciar un proceso de selección y reorientación que aspire a mitigar los conflictos y transformaciones que una reforma de este tenor habrán de conllevar necesariamente.

154. Nos satisfaría mucho que este documento sirviera de marco útil de ese proceso.

#### BIBLIOGRAFIA

- (1) BURKHEAD, JESSE: *Government Budgeting*. Wiley, Nueva York, 1956.
- (2) ANTHONY, ROBERT N.: *Planning and Control Systems*. Harvard, 1965.
- (3) ANTHONY, ROBERT N.: «Closing the Loop between Planning and Performance», *Public Administration Review*, 1970 forthcoming.
- (4) CARLSON, JACK W.: «The Status and Next Steps for Planning, Programming and Budgeting», en 25.
- (5) CHAMBERLAIN, NEIL W.: *The Firm; Micro-Economic Planning and Action*. McGraw Hill, Nueva York, 1962.
- (6) DROR, YEHEZKEL: «Policy Analysts: A New Professional Role in Government». *Public Administration Review*, septiembre 1967, pp. 197-203.
- (7) GALNOOR, ITZHAK, y BERTRAM M., GROSS: «The New Systems Budgeting and the Developing Nations», *International Social Science Journal* número 1, 1969, pp. 23-44.
- (8) GROSS, BERTRAM M.: *Organizations and Their Managing*. Free Press, Nueva York, 1968.
- (9) GROSS, BERTRAM M.: «The New Systems Budgeting». *Public Administration Review*, marzo-abril 1969.
- (10) HALL, ARTHUR D.: *A Methodology for Systems Engineering*. D. Van Nostrand, Princeton, 1962.
- (11) HITCH, CHARLES J., y ROLAND N. MCKEAN: *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Atheneum, Nueva York, 1965.
- (12) KRAMER, FRED A., y ANDREW M. ROUSE: «Implementation and Use of PPB in Sixteen Federal Agencies». *Public Administration Review*, noviembre-diciembre 1969, pp. 623-632.
- (13) LYNDEN, FREMONT J., y ERNEST G. MILLER, eds.: *Planning Programming Budgeting. A systems Approach to Management*. Markham, Chicago, 1968. (Contains a reprint of Bulletin 66.3).
- (14) MARVIN, KEITH E., y ANDREW M. ROUSE: «The Status of PPB in Federal Agencies: A Comparative Perspective», en 25.
- (15) NOVICK, DAVID, ed: *Program Budgeting. U. S. GPO*, Washington, 1965.
- (16) RIVLIN, ALICE M.: «The Planning Programming, and Budgeting System in the Department of Health. Education and Welfare: Some Lessons from Experience», en 25.
- (17) SCHICK, ALLEN: «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform». *Public Administration Review*, diciembre 1966, pp. 243-258. (Reprinted in 13, above.)
- (18) SCHICK, ALLEN: «Systems for Analysis: PPB and its Alternatives», en 25.

- (19) SIMON, H. A.: «Administrative Behaviour», en *Encyclopedia of the Social Sciences*. Free Press, vol. 1, pp. 74-79.
- (20) UNITED NATIONS: *A Manual for Programme and Performance Budgeting*. Department of Social and Economic Affairs, Nueva York, 1965.
- (21) UNITED NATIONS: *Appraising Administrative Capability for Development*. Public Administration Division, Nueva York, 1969.
- (22) U. S.: *The Budget of the United States Government*. Washington.  
U. S.: *Budget Appendix*. Washington.  
U. S.: *Special Analyses*. Washington.
- (23) U. S. BUREAU OF THE BUDGET: *Measuring Productivity of Federal Government Organizations*. Washington, 1964.
- (24) U. S. COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF GOVERNMENT: *Budgeting and Accounting*. Washington, 1949.
- (25) U. S. CONGRESS, SUB-COMMITTEE ON ECONOMY IN GOVERNMENT, JOINT ECONOMIC COMMITTEE: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*. 91 st Congress, 1st Session, 1969. 3 vols. (Vol. 2 contains reprints of Bulletin 68-9 and the Program Memorandum, bibliography of Special Analyses, and other material of similar nature quoted in the text.)
- (26) U. S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON SCIENCE AND ASTRONAUTICS: *A Study of Technology Assessment*. Report of the Committee on Public Engineering Policy, National Academy of Engineers, Washington, julio 1969.
- (27) U. S. OFFICE OF EDUCATION: *Equality of Educational Opportunity*. Washington, 1966.
- (28) U. S. PUBLIC HEALTH SERVICE: *Smoking and Health*. Report of the Advisory Committee to the Surgeon General. Washington, undated (1964).
- (29) VICKERS, SIR GEOFFREY: *The Art of Judgement*. University Paperback, Londres, 1968.
- (30) WILDAVSKY, AARON: «Rescuing Policy Analysis from PPBS», en 25.
- (31) WILDAVSKY, AARON: *The Politics of the Budgetary Process*. Little Brown.
- (32) V. O. KEY: «The Lack of a Budgetary Theory». *American Political Science Review*, diciembre 1940, pp. 1134-1144.

