

2ej
13



*Universidad Nacional Autónoma
de México*

*Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"*

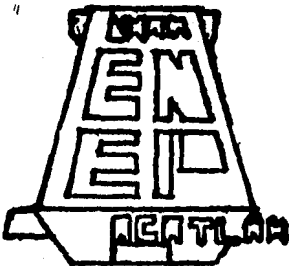
**EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO
DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL**

Tesis Profesional

*Que para obtener el Título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública*

p r e s e n t a

Ramón Wilfredo López Ruiz



México, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE LA
POLITICA GUBERNAMENTAL

I N D I C E

	<u>PAG.</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: LA RACIONALIDAD	
a) Razón y Administración.	4
1.- Racionalidad	5
- Defición de la Racionalidad	6
- Racionalidad Organizacional	10
2.- Los Límites de la Racionalidad	13
- La necesidad de los límites	15
3.- Decisiones Racionales y no racionales	19
- Criterios para Seleccionar	21
4.- La Racionalidad en el comportamiento administrativo	25
- El proceso de adaptación e inovación en las desicio- nes públicas	29
CAPITULO II: LA POLITICA GUBERNAMENTAL Y SU PLANEACION	
1.- Naturaleza de la Política	31
2.- El contexto de la Formulación de la política	42
- Qué es Política	43
- Clases de Política	48
3.- Análisis de las Políticas en la Administración Públi- ca.	51

- Análisis de determinantes de la Política Gubernamental	51
- Análisis de consecuencias de las políticas	53
4.- Modelos de formulación de la política	54
- Modelo Racional	54
- Deficiencias del modelo racional	57
- Análisis Costo-beneficio	59
- Modelo Empírico	62
- Modelo Intuitivo	65
- Modelo Clásico	69
- Efectos del Modelo Clásico	71
- Modelo de la teoría de Grupos	72
- Modelo liberal democrático	78
- Modelo de Elite	81
- Modelo de Sistemas	84
5.- El concepto de Medio Ambientes Políticos	86
6.- Planeación de la Política Pública	93
- Concepto de Planeación	93
7'- Los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Gubernamentales.	94
- Contenido de los planes y programas	94
- Qué es un programa	96
- Planes de Desarrollo Global y Sectorial	98
- Instrumentos Globales de la Programación	101
- Los presupuestos económicos nacionales	103
- Planes de Largo, Mediano y Corto Plazo	103
- Los programas operativos y el presupuesto	105

8.- Relación entre Políticas, Planes y Presupuestos de Corto Plazo.	106
9.- Procedimientos para formular conjuntos de metas	110
- Creando el Macroplan	113
- Llenar el plan	116
- La Planeación y sus obstáculos	119

CAPITULO III: EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION Y CONTROL DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL.

1.- Relación entre Planificación y Presupuesto.	122
2.- El Presupuesto como proceso Político	131
- Los objetivos de los presupuestos Gubernamentales	138
- El Rol del Presupuesto	139
3.- Diferentes técnicas de presupuesto	144
- El presupuesto tradicional	144
- El presupuesto por programas	147
- El presupuesto base cero	156
- La técnica de Planeación, Programación y Presupuestación.	164

CAPITULO IV: PRINCIPALES FACTORES QUE DETERMINAN EL EXITO O FRACASO DEL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION Y CONTROL DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL.

1.- Ausencia de una política y planeación adecuada de los presupuesto.	172
------------------------------------------------------------------------	-----

	<u>PAG.</u>
- La falta de Planeación	173
- Ineficiencia de los mecanismos presupuestarios	174
2.- El Presupuesto en un Marco Político	179
- Los Grupos de interes y el presupuesto	184
3.- Necesidad de instrumentar la Política Gubernamental	186
CAPITULO V: EL CASO DE MEXICO (ASPECTOS TEORICOS)	193
CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFIA	216

INTRODUCCION

La decisiva participación del estado en el desarrollo económico, social y político del país, así como la magnitud y complejidad de sus acciones y estructuras administrativas, demandan niveles cada vez más elevados de eficiencia, eficacia y congruencia en las actividades encomendadas al sector público.

Uno de los principios básicos en una sociedad democrática, es el que las dependencias y entidades de la administración pública al contar con la facultad de aplicar los recursos públicos en la consecución de objetivos, tienen la responsabilidad de rendir cuenta detallada de su gestión.

Con el desarrollo de mejores sistemas de control y evaluación el ejecutivo podrá informar con mayor claridad, lo relativo a los montos y tipos de recursos utilizados, el grado de eficacia y eficiencia con que fueron aplicados y su impacto en la consecución de los objetivos establecidos.

Con el objeto de fortalecer y complementar los mecanismos antes señalados, será necesario que sistemática y permanentemente se practiquen evaluaciones de las actividades realizadas, a fin de ratificar o rectificar el curso de las acciones. Estas evaluaciones permitirán contar con un flujo constante de elementos de juicio que retroalimenten a los procesos de planeación, programación, presupuestación, información y control de las actividades públicas.

El presente trabajo tiene como finalidad proporcionar algunos de los factores y grupos que llegan a influenciar el desarrollo de un país, ya sea en los procesos de planificación, política de programación y de presupuestación, estos factores son los que determinan el éxito o fracaso de los planes nacionales así como, determinan cuáles programas deben o no ejecutarse de acuerdo a los intereses que estén en juego. Además de que condicionan a la evaluación y limitan la eficacia y eficiencia de las actividades públicas. En este trabajo, cada uno de estos procesos es explicado por separado.

Así tenemos que el proceso político se ve influenciado a través de sus modelos de formulación, por los diferentes grupos que intervienen en este proceso, en su fase de formulación, como son: los grupos de presión, las élites, los grupos de interés potencial y los partidos políticos, los cuales son explicados aquí. En este trabajo, se pretende hacer un análisis de este proceso, partiendo de la naturaleza de la política y cómo ésta, se da en los diferentes medios ambientes que constituyen a la sociedad, en la cual tiene lugar este proceso.

En el proceso de planeación la influencia de éstos, es substancial, porque para que una planificación sea efectiva, requiere de una toma de decisiones que sea racional y acorde a los intereses del desarrollo. Estos intereses están en función de los intereses de los grupos ya mencionados. La racionalidad, es un punto importante dentro de este proceso, porque determina una manera lógica de ejecutar los planes; como se verá en el de

sarrollo del presente trabajo. La intervención de factores como la falta de una planificación adecuada y continua de los planes, proporciona un fuerte obstáculo a este proceso para el logro con éxito de los objetivos planeados.

Por otra parte, el proceso de programación constituye un elemento de la planificación, éste implica la formulación de objetivos y el estudio de alternativas y su redacción, así como la prosecución del curso de acción, por lo que la influencia en éste, está determinada por los puntos afectados en la planeación (estos dos serán vistos de manera conjunta).

En el sector público, el proceso presupuestario se puede considerar fuera del proceso de planificación, por lo que, pueden existir algunas divergencias entre éstos, las cuales serán mencionadas en el capítulo tercero de este trabajo. El presupuesto, en la medida que adopte las características de la planeación, constituye un elemento de ésta.

En este trabajo se pretende explicar, el por qué el presupuesto constituye un proceso político, así como la influencia que ejercen estos grupos tanto en su elaboración como en su ejercicio. Además de plantear y explicar brevemente los diferentes tipos de presupuestos, que son aplicables al sector público, así como algunas de sus diferencias y efectuar una pequeña comparación entre éstos de acuerdo a sus características y objetivos.

CAPITULO I

LA RACIONALIDAD

- 1.- RACIONALIDAD**
- 2.- LOS LIMITES DE LA RACIONALIDAD**
- 3.- DECISIONES RACIONALES Y NO RACIONALES.**
- 4.- LA RACIONALIDAD EN EL COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La razón y la administración

El estudio de la administración ha tenido como misión la racionalidad de la racionalización. La administración enfatiza el lado que presenta el orden, la regularidad, la predictibilidad, la calculabilidad.

La administración es la persecución de metas formales, tales como sean requeridas por una racionalidad limitada derivada del conocimiento sobre el medio ambiente. El conocimiento de una realidad debe abarcar, no sólo un tipo de conocimiento, sino debe comprender varios tipos, ya que si sólo empleamos uno, nuestras decisiones estarían fundadas sobre un mundo inexistente. Sobre todo, existe el sentido común, que es la gran comunión con el mundo social que todos compartimos. El sentido común es, de acuerdo con Hannah Arendt "el sentido político por excelencia". Es más probable que la gente se sienta ofendida, cuando el sentido común de las cosas es violado por el estilo burocrático. Debemos tener presente que ninguna forma del conocimiento es infalible y una sociedad basada en una sola de estas formas, sería intolerable, tanto como una estructurada exclusivamente por la administración científica. Cualquier organización social que dependa de una sola fuente

de conocimiento, puede emplear sólo una racionalidad funcional, no una sustantiva.

El estudio de la administración no es ayudado mucho por el factor medio ambiente, debido al poco acuerdo acerca del significado de la palabra. Un estudio reciente, identificó quince diferentes usos en inglés sobre administración.

Un solo punto acerca de la definición sobre administración debe mantenerse en mente, estamos conscientes que ésta implica un estado de inseguridad. La administración dentro de un medio ambiente inervente donde las consecuencias de cada acto pueden ser predecibles, no tiene ningún significado, sólo para decir que si tal condición existió alguna vez, entonces una verdadera administración científica puede ser posible.

1. Racionalidad

La administración es el medio por el cual las metas formales son adquiridas mediante el esfuerzo humano cooperativo, un alto grado de racionalidad demuestra fe de razonamiento. La racionalidad como función del pensamiento independiente, nos permite establecer la crítica social, aunque los estándares de nuestra conciencia acerca de la manera en que pensamos lo que es razonable y lo que acuerda con la razón, es producto de las instituciones sociales específicas.

El concepto racional es conceptualmente muy simple. Los indicadores de la política y sus consejeros los usan esperando seguir los pasos: a) identificación de objetivos precisos y medibles para la política o programa; b) identificación de diversos enfoques alternativos para cumplir esos objetivos; c) selección de la mejor opción conforme a criterios explícitos, predeterminados respecto a lo que constituye lo "mejor"; d) seguimiento del programa o política para asegurar que los objetivos se estén siguiendo dentro del tiempo previsto y de manera eficiente, además de recibir información retroalimentada para mejorar la política o programa; e) utilización de la información para hacer los ajustes necesarios a los procedimientos y quizá a los objetivos básicos y f) integración de estas actividades de planeación y programación con el proceso presupuestal para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes.

Definición de la racionalidad

En términos generales, la racionalidad se ocupa de la elección de alternativas preferidas de actividad de acuerdo con un sistema más de valores cuyas consecuencias de comportamiento pueden ser valoradas.

Puede llamarse "objetivamente racional" a una decisión, si es en realidad el comportamiento correcto para maximizar

zar unos valores dados, en una situación dada, es "subjetivamente racional" si maximiza la consecución relativa al conocimiento real del sujeto. Es "conscientemente racional" en la medida en que el ajuste de los medios a los fines sea un proceso consistente. Es "deliberadamente racional", en la medida en que el ajuste de los medios a los fines haya sido realizado deliberadamente (por individuo u organización). Una decisión es "organizativamente racional", si se orienta hacia las finalidades de la organización; es "personalmente racional", si se orienta hacia las finalidades del individuo.

Un acto racional es aquel destinado al logro de ciertos objetivos. ¿Pero cómo determinamos lo que es una acción racional en una situación específica? Los teóricos afirman que la racionalidad individual es casi imposible de apreciar, excepto por medio de la introspección. Si deseamos evaluar la racionalidad de una persona debemos saber lo siguiente:

- 1) Las metas de la persona.- Como un punto básico, ya que no todas las personas tienen sus vidas en términos de metas y submetas.
- 2) La información disponible en el momento de la decisión.- La mayoría de la gente realiza una limitada búsqueda, lo cual probablemente es aceptado, ya que el tiempo que dura una vida no es suficiente para la adquisición de toda la información relevante.

- 3) Lo que piensa la persona sobre el sistema de disposiciones y valores.- Cómo atribuye pesos o asigna prioridades a la variedad de alternativas.
- 4) Exposición completa de todas las alternativas.- Se debe identificar a todas las posibles alternativas, compararlas entre sí y elegir la mejor.

La racionalidad no es absoluta. Está definida de acuerdo a los valores e información específica. Al respecto, Karl Ma-nheim identifica, primeramente, la racionalidad su-stantiva y la define como un acto de pensamiento que revela la inteligencia en las interrelaciones de los eventos en una situación dada. La racionalidad funcional está basada sobre la habilidad para situar nuestros actos dentro de un contexto más amplio. La racionalidad su-stantiva no puede ser definida con mayor detalle, sino es en contraste con el segundo tipo que Ma-nheim llama "racionalidad funcional". Esta se basa en la habilidad para usar técnicas predeterminadas en la obtención de metas específicas, por ejemplo: el genocidio usado de una manera eficiente en la situación del problema judío por los nazis.^{1/}

La diferencia entre estos dos tipos emerge todo el tiempo en la administración moderna.

^{1/} Antonio Bayona Diego, Diccionario de Política y Administración Pública, Nov. 1981, 1ra. Edición, págs. 363-364.

Veremos que muchas de nuestras reacciones negativas hacia la burocracia, resultan de perseguir el racionalismo funcional hasta los extremos perjudiciales.^{2/}

Al mismo tiempo, en un sentido práctico, la racionalidad sustantiva no es siempre preferible al racionalismo funcional. El gobierno federal es una colección de racionalidad o razonamiento burocrático, la suma total de los cuales no es de sumo interés para el público.

La racionalidad tiene diferentes significados, por ejemplo: Paul Diesing, distingue las siguientes categorías:

- a) Racionalidad técnica: solución continua de problemas técnicos (orden en base a la utilidad).
- b) Racionalidad económica: comparación continua de valores (orden en base a la eficiencia).
- c) Racionalidad legal: aplicación continua de reglas (orden en base a la ley).
- d) Racionalidad social: resolución continua de conflictos (orden en base a la integración).
- e) Racionalidad substantiva: diferentes tipos de orden necesitan diferentes tipos de razón.

^{2/} Robert D. Mienwald, Public. Administration: A Critical Perspective, pág. 7.

Racionalidad organizacional.

La meta en cierta forma, es un asentamiento de cómo una cierta parte del medio ambiente total será modificado, -- respecto de aquella parte de todo el universo contra la acción de racionalidad que declara ser aplicada, pero como se ha señalado, la racionalidad presupone la posesión de la información acerca del medio ambiente.^{3/} El medio ambiente de cualquier organización debe dar paso a un cuerpo de información - loable, real y predecible sobre el cual debe uno basarse para una respuesta racional. Solamente cuando podemos percibir el medio ambiente como un caso estable o predecible, podemos tener una meta objeto racional. Si todo es conocido del medio ambiente, la organización puede hacer cálculos precisos. Como menciona Mienwald, al principio de su libro de Administración pública, tal situación es extremadamente rara.^{4/} El medio ambiente aún guarda secretos y todo evento no preciso ocurre pero aún sabiéndose algunas premisas de acción, la organización racional puede funcionar y puede actuar, si se continúa recibiendo información confiable acerca del medio ambiente.

Como afirma Simon, "cada organización crea una versión limitada de racionalidad; la teoría administrativa es, -- la teoría de la intención y limitación de la racionalidad, -- del comportamiento de los seres humanos, que satisfacen por --

^{3/} Simon: Comportamiento Administrativo, Ed. Aguilar, 2a. Edición, pág. 45)

^{4/} Mienwald, Op. cit., pág. 9 y Simon, pág. 72

que no tienen el tino de maximizar".^{5/} Simon describe desde su punto de vista, que no incluye todas las variables concebibles, que proporcionan la suficiente libertad para que los miembros de la organización la vayan pasando y para satisfacer sus necesidades. El punto de vista de Simon es una racionalidad muy imperfecta, pero prescribe una rutina manejable para el tratamiento de la parte relevante del medio ambiente y así los miembros puedan evitar el caos, la organización proporciona una imagen a sus miembros para decirles lo que es y lo que no es. Es, en la mayoría de los casos una descripción formal, precisa y aunque no es lo mismo que "conocer" la realidad de hecho, está más cerca de "la construcción" de una realidad, especialmente para aquellas organizaciones públicas que tienen el poder del estado para imponer sus imágenes.

Cuando el medio ambiente no coincide con la realidad limitada, surge un problema. En este sentido tenemos -- que no funciona la rutina para defenderse del medio ambiente:

- 1) Preveer para una emergencia. Es planear en términos de lo no conocido lo que se conoce.
- 2) Preveer una nueva decisión acerca de la naturaleza del mundo. Esto generalmente es difícil, ya que las personas con autoridad para hacer los cambios de racionalidad, tienden a obtener posiciones altas y lejanas, lo cual es aceptable porque no sería posible tener a cada miembro capaci

^{5/} Ibidem Simon, pág. 59 y sig.

tado para definir de lo que se trata en la organización.

- 3) Ignorar la realidad y continuar abarrotando las cosas en categorías manejables sin tener en cuenta el medio ambiente.
- 4) Construcción de su propia realidad. Esta es la solución administrativa más popular. Vencer el medio ambiente es necesario asegurarnos de que no nos provocará ninguna sorpresa.

Estas soluciones son desagradables porque la sociedad existe para la convivencia de los administradores y no al revés.

El impacto de la racionalidad puede ser crucial para cualquier sociedad. Esto quiere decir que la realidad de lo social no puede ser compartida comunmente por todos, pero sí es una forma de dominación impuesta por los administradores que han visto sus regulaciones como inmutables y absolutas, las soluciones de los administradores pueden llegar a ser insolubles y desagradables.

Estas soluciones se consideran insolubles porque los tiempos cambian y la organización puede ser muy rígida para hacer su cambio de acuerdo particularmente cuando la dirección es controlada por fuerzas fuera de la sociedad, estas soluciones son desagradables porque entonces la sociedad existe para la conveniencia de los administradores y no de la otra manera, para el público, éste es el reto real dentro de la política actualmente, cuando la racionalidad de organización y la racionalidad colectiva de ciudadanos individuales no se confronta, cuál de estas racionalidades debería de prevalecer, menciona esto Mienwald como una pregunta para la administración moderna.

El simple hecho de manejar o tratar con éxito el medio ambiente nos da signos de madurez en los individuos, de modo que sus respuestas civilizadas son signos de razonamiento. La habilidad de organizar es un pre-requisito para cualquier cosa como el elemento que aportan los agregados sociales.

2. Los límites de la racionalidad

La racionalidad objetiva, implicaría que el sujeto actuante amolde todo su comportamiento a un modelo integrado por:

- a) La visión de las alternativas de comportamiento, previa a la decisión, de una manera panorámica.
- b) La consideración del complejo total de consecuencias que seguirá a cada elección, y
- c) La elección, con el sistema de valores como criterio, de una entre toda la serie de alternativas.

El comportamiento real, incluso el que se juzga de ordinario como "racional", posee muchos elementos de incohe-

rencia que no se hayan presente en este cuadro idealizado. El comportamiento real no alcanza la racionalidad objetiva, tal como se ha definido, por lo menos de tres maneras:

- 1) La racionalidad exige un conocimiento y una anticipación completa de las consecuencias que seguirán a cada elección. En realidad, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario.
- 2) Dado que estas consecuencias pertenecen al futuro, la imaginación debe suplir la falta de experiencia al asignar los valores, pero sólo es posible anticipar de manera imperfecta los valores.
- 3) La racionalidad exige una elección entre todos los posibles comportamientos alternativos. En el comportamiento real sólo se nos ocurren unas pocas de estas posibles alternativas.^{6/}

6/ Op. cit., pág. 8

La necesidad de los límites

Primeramente existe la pregunta del "significado" de lo que es un límite. En la vida de los administradores científicos se habla mucho acerca de la motivación, pero ninguno de ellos ha tenido una muy buena razón para poder empezar las definiciones sobre el significado. Como dijo el sabio humanista francés Gabriel Marcel que escribió sobre las víctimas de la administración, "esta extraña reducción de personalidades a una identidad oficial debe tener una inevitable repercusión sobre la manera en que se ve forzado a dominarse el mismo yo".^{7/}

Por otro lado Frank Musgrave, argumenta que la contra cultura fué una búsqueda de éxtasis "la capacidad de mantener fuera de lo obvio" fué un intento de romper fuera de lo "obvio" de la realidad social y entrar en contacto otra vez con la riqueza de la vida humana. La existencia llega a incrementarse ceremonialmente, en una danza de razonamiento, parte homenaje, parte exorcismo.^{8/}

Cualquier estudio de administración, así como los argumentos hechos por pensadores como Norman o Brown, que el trabajo es "esfuerzo gastado en pelear contra la muerte" y que nuestra mejor arma en este esfuerzo inútil es el logro impersonal y una infortalidad presumible de la organización.^{9/} Particularmente desde la publicación de Ernest Becher, la administración debe verse como un brazo de la tanatología. Nuestras or-

^{7/} Op. cit., pág. 18.

^{8/} Op. cit., págs. 18-19. Simón.

^{9/} Op. cit., pág. 16.

ganizaciones son instrumentos gratamente aceptables, su valor es por lo cual, de represión; "lo que hace posible vivir decisivamente en un mundo agobiante, milagroso e incomprensible, un mundo lleno de belleza, majestuosidad y de terror".^{10/}

La administración es necesariamente un enemigo del movimiento social y se esfuerza en crear un estado estabilizado por medio de la eliminación de la tensión entre lo que es y en lo que está llegando a ser. La vida es un proceso de llegar a ser y sin un reconocimiento de esto no hay (existe) ningún significado.

La política, sin embargo, debería ser un medio de preservar la fuerza de la vida en movimiento, de permitirnos buscar el significado y de crecer dentro de un universo que se está ampliando o desarrollando, "Kenneth Dolheare escribió"; el problema de cómo pensar y acerca de qué pensar "es un problema en el cambio de la política, conocido como uno de epistemología, si no queremos ser unas pequeñas partículas atrapadas en una rueda del destino y cuyas resoluciones son medidas en la política, deberá demostrar alternativas en el sendero unidimensional de la racionalidad tecnológica y administrativa."^{11/}

Como Herbert Marcuse y otros, han esclarecido, nuestra búsqueda ingenua por la racionalidad funcional, ha creado una sociedad irracional. En el proceso, hemos perdido el sen-

^{10/} Op. cit., pág. 19.

^{11/} Op. cit., pág. 20.

tido de lo que es ser humano. Hemos perdido la habilidad de razonar. Al igual nos hemos detenido en nuestra habilidad de especular.^{12/}

Y dijo Luhitehead, "el poner limitaciones a la especulación es una traición al futuro".^{13/} El proceso político es nuestra última esperanza para la humanidad de recobrar la habilidad de especular y razonar.

De acuerdo a la definición de r-acionalidad, la cual se ocupa de la elección de alternativas, ésta depende de la información de que se disponga, la cual depende o no, ser racional de acuerdo al sistema de valores que tenemos.

Tomando como referencia el párrafo anterior, vemos que la racionalidad debe depender de una buena toma de decisiones, de acuerdo a la información que se tenga, por lo que, conviene hacer mención de lo que es la decisión para entender mejor el por qué de la dependencia con la racionalidad.

Etimológicamente decidir significa "zanjar", "terminar", proviene del latín *decidere*, y llegó hasta el francés como *decidir*. En su aceptación presente, implica llegar a una conclusión, "al arreglo final de una controversia, por ejemplo, emitiendo un dictámen sobre la cuestión". Una decisión "...presupone el estudio anterior del asunto que motiva la duda, el titubeo o la polémica; implica formar una conclusión más o me-

^{12/} Amitai Etzioni Op. Cit., p 20..

^{13/} Op. cit., p. 21

nos lógica que pone fin a lo que provoca duda, controversia, etc.^{14/}

Existen numerosas disciplinas en las que se ha emprendido la tarea de definir el término "decisión". El sociólogo R.M. Masiver opinó: lo anterior a una actuación consciente es una decisión tomada ante dos alternativas: hacer esto o lo otro, hacer o no hacer, en el proceso de tomar decisiones, la persona evalúa una circunstancia a la luz de estas opciones y llega en alguna forma a elegir entre los valores que congenian con el sistema más amplio de valores de esa persona.^{15/}

Bruno Leoni, experto en economía política, opina que puede concebirse una decisión como el acto final del proceso, a veces largo y complicado, de la elección.^{16/} Esta elección puede contener metas, valores, factores de incertidumbre, etc.

Edwin Stene, científico de la política y administrador público, afirma que la "decisión", es la consideración consciente y la conclusión relativa a una forma de actuar.^{17/}

Robert Tannenbaum, al comentar el papel que desempeña el gerente de la empresa de negocios, manifiesta: "la toma de decisiones contiene la elección consciente, o la selección de una alternativa de conducta entre un grupo de dos o más opciones re-

^{14/} Alan Walter Steiss, Libro Administración y Presupuesto Público, pág. 46.

^{15/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

^{16/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

^{17/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

lativas al comportamiento".^{18/}

Estas varias definiciones dan pie a la pregunta de si "decisión o elección" o "selección" son sinónimos en su uso normal. Hebert Simon, en su definición de las decisiones, opina que los dos términos son intercambiables, se refieren al proceso mediante el cual los numerosos actos optativos factibles se reducen a uno solo, que es el tomado para actuar.^{19/} Leoni, en cambio, cree que a pesar de que los dos términos se intercambian a menudo, no son en realidad sinónimos, afirma que es posible decidir algo sin elegir, como cuando una persona "no tiene la facultad de elegir".^{20/} Según Leoni, decidir sin elegir, puede referirse sólo a una actitud psicológica en el momento de tomar la decisión, la persona que la toma quizá no esté consciente de ninguna comparación preliminar de las alternativas.

3. Decisiones racionales y no racionales

Las decisiones se dictan en todas formas y magnitudes de todas clases. A menudo se les califica de "racionales o de no racionales", lo que depende de la perspectiva o punto

^{18/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

^{19/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

^{20/} Simon, op. cit., págs. 72-86.

de vista de la persona que juzga. Las decisiones públicas frecuentemente pueden parecer no racionales a la luz de la definición que se da por lo general de las decisiones económicas.

Generalmente las decisiones se definen como racionales o no racionales en función de cierto conjunto de reglas que determinan cuáles actos son razonables o aplicables a un conjunto de premisas. A este respecto, es conveniente formular cuatro categorías básicas que no son racionales, a saber:

- 1) Las decisiones ilógicas, cuando el que toma la decisión, confunde una consecuencia posible de sus actos, con una necesaria.
- 2) Las decisiones tomadas a ciegas, cuando ciertas consecuencias importantes para la decisión se pasan por alto.
- 3) Las decisiones temerarias, cuando se toman después de un estudio incompleto o precipitado de las opciones selectivas discernibles.
- 4) La actuación fruto de la ignorancia, cuando, son erróneos los hechos o en el estudio se omiten hechos accesibles y pertinentes.^{21/}

^{21/} Alan W. Steiss, pág. 47.

Aunque se aceptan estas condiciones, no debemos opinar que las decisiones "no racionales" no pueden considerarse totalmente exentas de consistencia; en verdad, se amoldan perfectamente a sus premisas. Por lo consiguiente, la decisión que un observador pueda calificar de irracional o no racional, quizá sea totalmente "racional" para el actuante, basado en su conjunto de premisas.

Por lo tanto, uno de los principales objetivos de la administración pública, debería ser ayudar a quien dicta las decisiones a que las suyas sean más racionales. Es decir, que eviten las deficiencias fruto de una forma de actuar ilógica de acuerdo a las categorías anteriores.

Criterios para seleccionar

El concepto medular, explícito o implícito, contenido en la definición de las decisiones, es la idea central de que éstas contendrían la elección de una alternativa de actuación, entre dos o más, en este sentido, aún la actitud adoptada de no tomar ninguna decisión, contiene en sí una "decisión", ya que significa la elección hecha entre las opciones asequibles.

Esta idea central de selección nos lleva a formular varias inferencias:

- 1) Si la decisión consiste en elegir una, entre varias alternativas, debe haber una razón para hacerlo. El proceso selectivo forzosamente contiene algún tipo de estrategia para evaluar, concentrado en el objeto o los objetos en estudio. La inferencia, por lo tanto, es que formular la decisión ha de ser producto del comportamiento dirigido a una finalidad, orientado por metas u objetivos.
- 2) Puesto que la toma de decisiones está o debe estar orientada hacia una meta, la elección entre opciones es la que por regla general se hace entre los medios para alcanzar un fin o unos fines. Son relativamente escasas las decisiones dictadas por una persona, que se relacionan directamente con la estructuración de valores que haya hecho: sus decisiones se basan primordialmente en los antecedentes variables y en la experiencia acumulada del mismo interesado. Por consiguiente, las decisiones que tienen por objeto una finalidad son por lo general de índole subjetiva: es decir, se miden específicamente por medio de estándares personales y no mediante estándares objetivos.
- 3) Hasta el grado en que un grupo de personas comparten un sistema de valores (empresas, colectivida-

des, naciones o sociedades humanas), es factible crear unos medios objetivos para poner a prueba todas las demás decisiones relacionadas directa e indirectamente con esa determinación de valores, en función de "medios para alcanzar fines" jerarquizados. Las metas intermedias vienen a ser las decisiones que se toman en la creencia de que servirán de medios para conquistar una o más metas definitivas, puesto que la decisión tomada como medio es aplicable a ciertas metas, se cuenta con una base objetiva, en este tipo de decisiones para determinar en firme si la elección hecha es certera o apropiada.

- 4) La elección de una entre varias alternativas implica además que existe un proceso de valoraciones o estrategias que se acumulan como fruto de la experiencia, esto significa que las decisiones actuales se afectan o sufren la influencia de las decisiones del pasado, así como la de todo el sistema global de valoraciones, lo cual nos hace pensar que el resultado de la decisión puede contribuir con el tiempo a modificar el sistema de valores o, por lo menos, las metas intermedias de la jerarquización de medios para lograr los fines.

5) Finalmente, el concepto de selección entre opciones lleva implícito el hecho de que el proceso de valoración culmina en un "juicio crítico", es decir, se trata de evaluar razonamientos en pro o en contra de cada una de las opciones y al fin de cuentas se dicta el fallo final.^{22/}

En el uso común, el "juicio crítico" ha llegado a significar cualquier acto que, después de ciertas deliberaciones, dictamina las diferencias o concordancias de dos elementos de pensamiento puesto que el juicio crítico es un acto dogmático e intelectual, las relaciones verdaderamente habituales deberán descartarse del concepto de las decisiones. Es preciso, sin embargo, dejar la puerta abierta a un proceso de selección que contenga un juicio crítico de las opciones que se haya convertido en rutina o hábito. Alan Walter Steiss^{23/} define normalmente a las decisiones como aseveraciones intelectuales (sean afirmativas o negativas), escogidas entre finalidades optativas o entre medios optativos, para alcanzar algún fin.

El órgano administrativo tiene que realizar necesariamente muchos juicios de valor, y ha de responder a los valores de la comunidad muchos más que a los explícitamente convertidos en ley.

^{22/} Op. cit., pág. 49.

^{23/} Op. cit., pág. 50.

Si se desea conservar los vocablos de "política" y "administración", es preferible aplicarlo a una división de las funciones decisorias que sigan las líneas sugeridas. Tal división, aunque no idéntica a la separación de "valor" y "hecho", dependería claramente de esta distinción fundamental. El cuerpo legislativo deseará con frecuencia, por razones políticas, evitar decisiones normativas claramente definidas y pasarlas a un orden administrativo.^{24/} Mientras que el administrador puede ser muy distinto del individuo neutral y complaciente. Podría tener su propia y muy definida serie de valores muy personales; y podría oponerse a los intentos del cuerpo legislativo, y asumir por completo las funciones de determinar las normas.

La racionalidad en el comportamiento administrativo

Si llegamos a la conclusión de que la perfección de una decisión administrativa es un asunto relativo; que es correcta si se eligen los medios adecuados o apropiados para alcanzar los fines que se le han señalado, corresponde al administrador racional seleccionar estos medios eficaces. Es preciso, para la construcción de una teoría administrativa examinar aún más la noción de la racionalidad y, en particular, acla

^{24/} Leyes, op. cit., págs. 20-22 (Wayne A.R. Leyes "Éticas and Administrative Discretion" Publica Admon. Review, Invierno, 1943).

rar perfectamente lo que se entiende por "selección de medios eficaces". El proceso de aclarar esta idea arrojará a su vez, considerable luz sobre los conceptos de "eficiencia" y "coordinación", ambos de importancia central en la teoría administrativa.

Las relaciones medios afines sirven para integrar el comportamiento. La forma más evidente de determinar qué fines se buscan por sí mismos y cuáles por su utilidad de medios para fines más lejanos, consiste en colocar al sujeto en situaciones que tiene que elegir entre fines en pugna.

El hecho de que la fuerza de los objetivos dependa de otros fines más lejanos, lleva a disponer estos objetos en una jerarquía en la que cada nivel a de ser considerado como un fin en relación a los niveles que tienen debajo y como un medio en relación con los que tiene por encima, la jerarquía de medios y fines es tan característica del comportamiento de la organización, como de los individuos.

En realidad, el sistema de especialización llamado "organización por finalidad", no es otra cosa que la disposición de la estructura de la organización para que sea paralela al sistema de medios y fines que entraña el cumplimiento de sus propósitos. Asimismo, tanto en el comportamiento organizativo como en el individual, la jerarquía de medio-a-fines rara vez resulta una cadena completamente integrada y conexa. Con frecuencia, las relaciones entre las actividades de organización y los objetivos últimos son oscuras.

Este análisis del comportamiento racional en relación con una jerarquía de medio-a-fines, puede llevar a conclusiones inexactas, a menos que se observen determinadas precauciones.

En primer lugar, las finalidades a alcanzar por la elección de una determinada alternativa de comportamiento se expone con frecuencia de una manera incompleta o incorrecta, porque no se acierta a considerar los fines alternativos que podrían alcanzarse seleccionando otros comportamientos. La de ci s i ó n racional requiere siempre la comparación entre los medios alternativos en relación con los fines respectivos que de ellos se obtendrán.

En segundo lugar, en las situaciones reales es generalmente imposible conseguir una separación completa de los me di os y de los fines, porque los medios alternativos no son habitualmente neutrales en su valor.

En tercer lugar, la terminología medios-a-fin tiende a oscurecer el papel del elemento tiempo en la toma de decisiones, cuando un fin resulta ser una decisión o una situación a realizar, ésta sólo puede realizarse en un determinado mo men to aunque otras muchas situaciones puedan lograrse a lo largo de un período de tiempo: así, la decisión está influida no sólo por los fines especiales, sino también por las expectativas de los fines que puedan ser realizados en distintos momentos. Todavía entra el elemento tiempo de otra manera en la toma de decisiones. Algunas de éstas son revocables (afirma Simon), en el sentido de que crean una nueva aceptación que, a su vez,

influye en las decisiones que la siguen.

La decisión o elección, es el proceso mediante el cual una de estas alternativas de comportamiento para cada momento es elegida para ser realizada. La serie de tales decisiones, que determina el comportamiento a lo largo de un período de tiempo puede llamarse "estrategia".

Si es elegida y seguida una de las posibles estrategias, se obtendrán determinadas consecuencias, la tarea de la decisión racional, consiste en elegir aquella estrategia que tendrá la serie preferida de consecuencias.

Simon menciona que la tarea de decidir entraña tres pasos: 1. La enumeración de todas las estrategias alternativas; 2. La determinación de todas las consecuencias que siguen de cada una de ellas; y 3. La valoración comparativa de esta serie de consecuencias; empleamos deliberadamente el vocablo "todas", es imposible evidentemente, que el individuo conozca "todas" sus alternativas o "todas" sus consecuencias, y esta imposibilidad representa una desviación muy importante del comportamiento real del modelo de racionalidad objetiva.^{25/}

La función del conocimiento en el proceso decisorio, es la de determinar qué consecuencias se derivan de las estrategias alternativas. Es tarea suya seleccionar, a partir de toda clase de posibles consecuencias, una subclase más limitada o, incluso, una serie única de consecuencias relacionadas con cada estrategia.

^{25/} Ibidem, pág. 65.

El problema de la toma de decisiones en las organizaciones privadas es, un aspecto, mucho más sencillo que en los organismos públicos. Es de esperar que la organización privada toma en consideración únicamente las consecuencias de la decisión que le afectan a ella, en tanto que el organismo público debe sopesar la decisión en relación con un sistema comprensivo de valores públicos o de la comunidad. Esta distinción entre la dirección privada y pública no es de carácter tajante, porque un crecido número de empresas privadas están siendo afectadas por un interés público y un número mayor de directivos privados se preocupan de las responsabilidades de sus cargos en relación con la comunidad, incluso más allá de los límites que la ley les impone.

El proceso de adaptación y de innovación en las decisiones públicas

La imagen de la toma de decisiones para la colectividad se encuentra deformada debido a que muchos estudios sobre el tema no captan bien las diversas formas posibles de reacción que se producen como resultado del uso que se hace del término "decisión". Muchas decisiones que se toman dentro del marco estructural del gobierno, nunca llegan a la etapa de "promulgación al público", en virtud de que con el tiempo se han creado mecanismos para resolver los numerosos casos que exigen deci-

siones, se eluden otras cuestiones potenciales importantes, (por lo menos transitoriamente). Tomando decisiones de adaptación, las innovadoras frecuentemente originan polémicas públicas, en virtud de que requieren rectificar las metas, así como formular los medios para resolver casos que demandan decisión.

Al aplicar este concepto al proceso de la toma de decisiones públicas, puede afirmarse que la gama de innovaciones factibles en los casos que exigen tomar decisiones, dependen de la capacidad de los instrumentos reguladores asequibles al gobierno. Esta aptitud, a su vez, depende a menudo del personal técnico dentro del gobierno y de la libertad que se les otorgue para actuar dentro del marco de la toma de decisiones.

Finalmente, en las decisiones públicas, rara vez se persiguen los fines que se sugieren en numerosos estudios, ya que tanto las decisiones innovadoras como las de adaptación, engendran frecuentemente más decisiones "de adaptación" o rutinarias que no se toman a plena luz del público y que pueden modificar en forma importante las decisiones públicas originales. Para evitar dicha modificación se hace necesaria la creación de un sistema de planificación, en el que se muestren las decisiones públicas de una manera conjunta y relacionada para, posteriormente, elegir la adecuada y llevarla a la práctica.

CAPITULO II

LA POLITICA GUBERNAMENTAL Y SU PLANEACION

- 1.- NATURALEZA DE LA POLITICA
- 2.- EL CONTEXTO DE LA FORMULACION DE LA POLITICA.
- 3.- ANALISIS DE LAS POLITICAS EN LA ADMINISTRACION.
- 4.- MODELOS DE FORMULACION DE LAS - POLITICAS.
- 5.- EL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE - POLITICO.
- 6.- LA PLANEACION DE LA POLITICA -- PUBLICA.
- 7.- LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES.
- 8.- RELACION ENTRE POLITICAS, PLANES Y PRESUPUESTOS DE CORTO PLAZO.
- 9.- PROCEDIMIENTOS PARA FORMULAR -- CONJUNTOS DE METAS.

1.-Naturaleza de la Política

El concepto "política" (policy) tiene, en la terminología de la ciencia política, al menos dos significados muy distintos entre sí. Por una parte, este término ha significado a menudo la forma de actuación, la pauta decisoria (por ejemplo la política de este organismo es responder a las demandas de tal y tal forma). En este sentido el concepto respondería a las preguntas: ¿cómo actuar en tal caso? y ¿cuáles son las pautas y sus procedimientos? Es lo que podríamos denominar política administrativa. Por otra parte, con frecuencia el concepto de política se identifica con un programa formal refiriéndose en forma específica al contenido de lo que está haciendo y no necesariamente a cómo se hace. En este sentido, la política responde a las preguntas: ¿qué hacer en tal caso? y ¿qué tipo de problemas se plantean?

Los estudios sobre política gubernamental -es decir, la política de los gobiernos- emplean a menudo ambos significados; no sólo se ocupan de lo que hacen los organismos gubernamentales, sino también de cómo lo hacen; no sólo del contenido de su programa sino también de su gestión. No obstante, conviene diferenciar cuidadosamente los dos significados, ya que

se refieren a cuestiones analíticamente distintas.

La política es, en cierto sentido, la toma de decisiones por medios públicos, en contraste a la toma de decisiones personales de los individuos en forma privada y a la toma de decisiones económicas en respuesta a fuerzas impersonales como las del dinero, las condiciones del mercado y la escasez de recursos. El conjunto de las decisiones tomadas por medios públicos constituye el sector público de un país o sociedad.

Entender la política significa sobre todo poder reconocer lo que es importante, las cosas que más influyen sobre los resultados de los acontecimientos, significa también conocer lo que es valioso, es decir, la influencia de cada resultado político sobre nuestros valores y sobre las personas y cosas que apreciamos y nos interesan. Y significa por último, conocer lo que es real y verdadero.^{26/} En suma, buscamos el conocimiento político que sea importante para predecir los resultados e influir sobre ellos, que sea pertinente para nuestros valores y que resulte confirmado por las pruebas y la experiencia.

El último de estos aspectos del conocimiento político -su verificabilidad y la verdad- no es menos importante que los otros dos en la medida que tal verificación sea posible, nuestro conocimiento puede ser compartido y sometido a prueba de modo impersonal, independientemente de nuestras preferencias y

^{26/} Karl W. Deutsch, Política y Gobierno, Ed. FCE, pág. 18, 1976, 1ra. Ed. Esp.

apatías, sesgos y personalidades individuales.

La acción política no puede esperar el crecimiento lento del conocimiento. Cuando así ocurre, las decisiones deben tomarse con base en cualquier conocimiento incompleto o du doso que se tenga a mano; y estas decisiones pueden resultar a la postre erradas, en ocasiones con costos enormes. Pero la demora de una acción o decisión puede resultar no menos costosa. En consecuencia, en todo momento los líderes políticos y los ciudadanos comunes deben comparar los costos del error con los de la demora, sólo con mejores conocimientos políticos -me jor conocimiento de las consecuencias de nuestras actitudes y acciones- podremos lograr que esta elección sea menos dolorosa y menos peligrosa, y colocarnos en una posición más favorable para convertirnos en amos, no en víctimas, de nuestro destino. Así pues, la política es una cuestión de hechos y valores, de intereses personales y la lealtad hacia los demás, de preocupa ción y competencia.

Dado que la política es la toma de decisiones por me dios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra "política" pone de relieve los resultados de este proceso en términos de control y autocontrol de la comunidad. Ya sea ésta la ciudad o el estado. Toda comunidad mayor que la familia contiene un elemento de política. Efectivamente, política deriva de la palabra griega "polis", que sig nifica ciudad estado, y para los griegos la política era la co

munidad más significativa por encima de la familia.

Platón tratando de definir la política, emplea una analogía, relacionada a la parábola del barco en su libro de "La República", en la cual nos dice: "el hombre más experimentado para navegar alrededor de arrecifes, podrá no ganar un concurso de popularidad entre la tripulación para elegir un capitán". Por otra parte, Aristóteles empleó también esta analogía en su libro "La Política", diciendo que: "los límites del tamaño de un estado eficiente deberían ser los mismos que los de un barco; ninguno de los dos debe llegar a ser tan grande que no obedezca al timón".^{27/}

Cualquiera que dirija los asuntos de un país, debe saber cómo mantener el control, cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando: cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener, combinando estas cuatro clases de conocimiento y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno.

Una ideología política puede ser un modelo general de pensamiento sobre política, una especie de folklore político compartido por un grupo de personas tales como la mayoría de los habitantes de un país particular o la mayoría de los miembros de un grupo cualquiera o de una clase social o quizá también, una ideología política puede derivarse de las teorías

^{27/} / Op. cit., pág. 20.

cuidadosamente elaboradas de un pensador particular, justamente lo que se busca de una ideología es: simplicidad, orientación, seguridad y a menudo, guía para su conducta y coordinación para sus acciones.

Pero no todas las ideologías son igualmente resistentes a la nueva información o igualmente permeables a la verdad. Podemos llamar "extrema" a una ideología que rechaza o resiste cualquier pieza de información, por más cierta o importante que sea, que no encaje bien en ella, llamar "moderada o razonable" a una ideología que aunque no se esté de acuerdo con ella se mantenga abierta a piezas adicionales de información que puedan servir para atemperarla en aras de un mayor realismo. La diferencia entre lo extremo o lo razonable depende de la capacidad para reconocer la realidad y someter a prueba la verdad de las opiniones.

Una de las verdades fundamentales acerca de la política es que gran parte de ellas ocurre en la búsqueda de los intereses de individuos o grupos particulares. En el análisis de la política, el concepto de interés ha desempeñado un papel central desde principios del siglo XVI; la palabra "interés" se incorpora al idioma en ese tiempo. Proviene de la palabra latina "interesse", que significa estar en medio. Este significado implica que entre (o en medio de) un conjunto de cosas o acontecimientos no deseables existen ciertos elementos deseables que deben ser aprovechados; en general el interés de cualquier persona en una situación consiste en las recompensas que

puedan derivarse de ella. Sin embargo, el concepto interés es ambiguo; implica un derecho o una expectativa de recompensa, pero ambos tienen aspectos subjetivos y objetivos. Del lado de lo subjetivo, describe una distribución de atención. La gente se interesa en cualquier cosa a la que le presta atención. El lado objetivo del interés, es la probabilidad de recompensa efectiva, es decir, es más realista.

Los intereses verdaderos o bien entendidos se relacionan a menudo con las necesidades de individuos o grupos. Una necesidad es un insumo o dotación de alguna cosa o relación, cuya carencia va seguida de un daño observable. En ocasiones, los individuos y los gobiernos pueden desear lo que no necesitan, o necesitar lo que no desean. Cuando ocurre así, el camino que conduce a las necesidades, a las acciones necesarias puede ser largo.

Las necesidades humanas deben ser traducidas a intereses activos para que adquieran efectividad política. Los esfuerzos políticos basados en grandes necesidades humanas pueden encontrar en ocasiones escaso apoyo a corto plazo, pero a largo plazo, las políticas realistas apoyadas por intereses activos y basados en las necesidades de millones de personas, pueden resultar irresistibles.

La política se ocupa de la interacción de intereses y la distribución de las recompensas, es decir, de los valores que actúan en ésta, buscando un interés individual o de grupo, que complementen o cooperen en la asignación de los recursos.

Por lo que la política se define a menudo como "el proceso por cuyo conducto se asignan los valores, que es legítima en el sentido que corresponda a las creencias de la gente sobre lo que está bien y lo que está mal".

En el pasado, las teorías políticas se formularon en ocasiones en términos de un valor que el teórico político consideraba era el objetivo de diversos actores políticos. Por espacio de casi dos mil años, desde el siglo V antes de cristo, hasta cerca del siglo XV, la mayor parte de la teoría política se ocupó de la política en términos de la rectitud o justicia, es decir, de la cuestión de cómo deben asignarse en la sociedad los poderes, las responsabilidades y las recompensas para el bien común. A partir del siglo XVI, gracias a la obra de escritores como Maquiavelo y Tomás Hobbes, la política se concibió generalmente en términos de poder, es decir, de la cuestión de la asignación real, dentro de la sociedad, de los poderes, responsabilidades y recompensas; y se sostuvo que el poder era el valor clave en relación con el cual se podrían obtener todos los demás valores. Algunos escritores políticos han tratado de contemplar la política principalmente como la búsqueda de la estabilidad, o sea, el intento de mantener a cada sociedad, y las relaciones entre éstas, sin cambios importantes, otros teóricos consideran a la política como el estudio del cambio, el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, en general todos los intentos por contemplar la política en términos de un solo valor, o una sola preocupación, han fracasado;

no han podido proporcionar una imagen clara y adecuada de la riqueza del proceso político y de sus interminables sorpresas.

Es probable que el enfoque más realista haya sido el de Lasswell (menciona Deutsch), quien sugiere que existen por lo menos ocho valores básicos, a todos los cuales aspirarán los individuos aunque con variables grados de interés, y ninguno de los cuales puede ser ignorado por completo en la política o en la vida. Los ocho valores son: a) poder; b) ilustración; c) riqueza; d) bienestar (o salud); e) habilidad; f) afecto; g) rectitud (que incluye la moralidad y la justicia) y h) diferencia (o respeto).^{28/}

La legitimidad es la promesa de que la búsqueda de nuestro valor será compatible con la búsqueda y el disfrute de otros valores. Decimos que la búsqueda de un valor es legítima si, y sólo si, tenemos razones para esperar que no infringirá intolerables daños a ningún otro valor que también sea virtualmente importante para nosotros.

Así pues, la legitimidad es un concepto relativo, antes que absoluto. Es la promesa que se hace a todo actor político de una configuración viable (es decir, un conjunto organizado), de sus propios valores. Cuando una situación dada por la influencia de ciertos o algunos factores cambia, la legitimidad puede variar con el tiempo y el lugar, puede variar también entre los grupos, y diferentes concepciones de legitimidad

^{28/} Op. cit., pág. 26.

pueden conducir a un conflicto entre grupos o intensificar los conflictos existentes. Cuando se pierde la legitimidad, los acuerdos adquieren un carácter meramente pasajero, es decir, se tornan en cuestiones que se pueden violar cuando resulte pertinente.

Dentro de esta legitimidad, podemos observar que algunos autores mencionan la existencia de cuatro formas de legitimidad, tal es el caso de Karl W. Deutsch, que menciona lo siguiente:

- a) Legitimidad por procedimiento.- El concepto de la legitimidad se aplica comúnmente a la forma en que llega al poder un gobierno o un funcionario. La posesión de un cargo se dice a menudo legítima, cuando se llega al mismo mediante un procedimiento legítimo, es decir, un procedimiento que los gobiernos consideran compatible con la configuración de sus valores.
- b) Legitimidad por representación.- En ocasiones se considera legítima una decisión política, y en consecuencia obligatoria para una comunidad política, aunque la toman los representantes de esa comunidad, representación o representantes es, una persona electa por un grupo de electores con los mismos intereses a fin de que éstos sean ejecutados, sirve como intermediario entre los intereses de grupo y el gobierno.

c) Legitimidad por resultados.- Este es un concepto más amplio y sustantivo de la legitimidad; se ocupa de la sustancia de lo que existe o lo que se hace en política, no sólo del procedimiento mediante el que se obtiene el poder político o de la representación mediante la que se ejerce, es decir, es la compatibilidad de una acción o prácticas políticas con la configuración de valores preva^lecientes en una comunidad.

d) Legitimidad en países y culturas diferentes.- Es la medida en que la mayor parte de los individuos comparten muchos valores básicos dentro de la misma cultura también pueden compartir una misma visión de legitimidad.^{29/}

¿Cuáles son los medios de que se vale la política para lograr la dirección o autodirección de las sociedades y la asignación de valores dentro de ellas? La respuesta a esta interrogante (que todos nos hacemos), es fácil, ya que fundamentalmente funciona a través de los hábitos de la gran masa de la población de obedecer las leyes y órdenes de los gobiernos y estos "hábitos de obediencia" se refuerzan y fortalecen por la probabilidad de imposición de la ley contra quienes la violen. Estos hábitos son el socio principal del gobierno, ya

^{29/} Op. cit., págs. 28-30.

que realiza más del 90% de los trabajos. Cuando declinan o desaparecen estos hábitos en menos del 80%, es posible que no se pueda lograr la observancia de las leyes.

La política es en verdad, lo que dieron por llamar estadistas del siglo XIX, "el arte de lo posible". Para que esto sea eficaz, todo político debe saber lo que se puede hacer políticamente, en cualquier tiempo y lugar particulares; debe saber las leyes y conductas que el pueblo aceptará, consideradas como legítimas, para que el pueblo no pierda el hábito de obediencia. Lo que sea práctico, es decir, posible en un tiempo y lugar particulares depende de los hábitos y valores fundamentales de la gente y, en medida muy importante a su escala de prioridades.

Toda autodirección es incompleta sin la autocorrección. La capacidad para corregir las acciones y errores es decisiva en la autodirección y dirección de un gobierno, ya que en la medida en que se pueda corregir o mejorar nuestro comportamiento, elaborando reacciones más complejas, podemos tener la capacidad de aprender. La capacidad de aprendizaje es la capacidad de una persona o grupo para elaborar una nueva respuesta confiable cuando se repite un antiguo estímulo. Contemplada en el largo plazo, la política tiene la función de coordinar el proceso de aprendizaje, es decir, cuando surge un nuevo problema que debe enfrentar un pueblo y las viejas respuestas son inútiles para resolver o cuando se hace necesaria una nueva respuesta a un viejo problema por haber pasado un punto

crítico, la sociedad tiene que aprender un nuevo conjunto de hábitos.

El concepto de política ha sido explorado desde diversas perspectivas. A través de lo expuesto, hemos observado que la política implica la autodirección de las comunidades, la asignación de valores, la búsqueda de patrones legítimos de valores y política compatibles, el arte de lo posible y, en ocasiones, una revaluación de prioridades fundamentales; implica además, la coordinación del aprendizaje, la realización de los objetivos, el cambio de éstos, la fijación de otros nuevos y aún la autotransformación de una comunidad. Todo esto constituye diferentes aspectos de un solo proceso; las decisiones comunes de los hombres acerca de su destino.

2. El contexto de la formación de la política

Los años 60's y principios de los 70's fueron testigos de una tensión en el sistema político, ya que la gente se preguntaba acerca de la viabilidad de las instituciones políticas, como consecuencia del bajo rendimiento de la política pública, que consideraban no estaba al nivel de sus expectativas en muchos aspectos.

Las instituciones gubernamentales supuestamente son responsables de las demandas hechas sobre ellas. Estas demandas, sin embargo, nunca son de un mismo lado, pero siempre reflejan los intereses conflictivos de la comunidad. El proceso

gubernamental está involucrado continuamente trayendo compromi-
 sos entre los diversos intereses de la actividad política como
 elemento de la sociedad. Esto no significa que la política pú-
 blica es o debería ser formulada balanceando meramente los in-
 tereses conflictivos. El gobierno debe ejercer mando, lo que
 puede significar el ir más lejos de los deseos de varios ele-
 mentos de la comunidad que hacen demandas sobre el gobierno.
 En muchos casos el presidente por ejemplo, formula la política
 extranjera sobre propia iniciativa y en ocasiones en oposición
 a los deseos de los grupos poderosos.

¿Qué es una política?

Harold Lasswell, menciona referente a la palabra "po-
 lítica" lo siguiente:

"La palabra "política" se emplea comúnmente para de-
 signar las selecciones más importantes que se hacen en la vida
 organizada o la privada... Por lo tanto, la "política" está
 exenta de muchas connotaciones agrupadas alrededor de la pala-
 bra "política", que a menudo se cree que significa "partidaris-
 mo o corrupción".^{30/}

El hincapié básico que se hace del enfoque de políti-
 ca radica, por consiguiente, en los problemas fundamentales del

^{30/} Alan Walter S., pág. 59.

hombre en sociedad más bien que en cuestiones locales del momento".^{31/}

Jacob y Flink, en un reciente estudio acerca de la identificación y análisis de los valores que influyen en la "toma de decisiones acerca de política pública", definen a éstas como... un programa integral de actuaciones al que un actuante (o un grupo de actuantes) está acostumbrado, o intenta emprender una reacción a un problema determinado o a una situación a la que se enfrenta".^{32/}

Frecuentemente, se han vinculado a los conceptos de las decisiones sobre política, ciertos términos definidos genéricamente, tales como "valores y metas", Kaplan, por ejemplo, ha propuesto que la toma lógica de decisiones consiste en gran parte en actuar para asegurar algún conjunto de valores, expresándolo de la siguiente manera:

Sean las que fueren las teorías que se formulen para esquematizar la elección lógica, es preciso que algún conjunto de valores desempeñe un papel en el análisis. Los términos preferidos son "utilidad" y "función de bienestar social", aunque los nombres que se den, no resuelven ningún problema. En primer lugar se impone la tarea de determinar qué valores son los que se buscan en realidad, para introducirlos en el modelo de resultados.^{33/}

^{31/} Alan Walter S., pág. 59.

^{32/} Alan Walter S., pág. 59.

^{33/} Ibidem, pág. 60.

Algunos expertos hacen hincapié en su definición de valores sobre la elección o la preferencia mostrada por alguna persona por un objetivo o una situación determinada en lugar de otra. Por ejemplo: Robert C. Angell, define los valores como "...preferencias duraderas, por la forma en que se ha estructurado y se maneja el mundo social propio";^{34/} Lasswell los define, "...un tipo de eventos preferidos, tales como la paz en vez de la guerra, el alto nivel de producción y de puestos de trabajo en vez de desempleo en masas, la democracia en lugar del despotismo y las personalidades agradables y productivas en lugar de las destructivas";^{35/} también equipara los valores a las "necesidades y metas";^{36/} Jacob y Flink en cambio, opinan que los valores son "...proposiciones normativas que sostienen seres humanos individuales, acerca de lo que deben desear seres humanos, verbigracia lo deseable".^{37/}

De acuerdo a lo mencionado con anterioridad y dado que la política pública es la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, de la autodirección de una sociedad. En términos generales una política gubernamental es, una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de ac

^{34/} Ibidem, pág. 60.

^{35/} Ibidem, pág. 60.

^{36/} Ibidem, pág. 60.

^{37/} Ibidem, pág. 60.

ción real o contemplado. Se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares. A veces, una política es el agregado de decisiones pequeñas o el resultado de decisiones y acciones repetidas, otras veces, es el fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia, o de la falta de acción. Las políticas pueden ser: explícitas (leyes, programas, etc.), implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.).

El concepto de política pública es crucial para el estudio de la administración pública, pues, en su esencia, la administración pública es la coordinación y movilización de es fuerzos, individuales y de grupo, hacia la realización de la política pública. El campo de la política pública es inmenso, tiende a expandirse y a incrementar su complejidad. En las po líticas gubernamentales, hay que agregar ámbitos no vislumbrados en años pasados.

Las políticas gubernamentales son producto del siste ma político. En los países democráticos liberales intervienen en el proceso de formulación e instrumentación de políticas ocho actores principales: los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de intereses, los medios masivos de comunicación y la burocracia; todos se interrelacionan en un proceso compuesto por cinco etapas que comienza con la iniciativa para que el go bierno adopte una política y termina en la evaluación de los

efectos de la política realizada, pasando desde luego, por las etapas de formulación, legitimación y ejecución de la política seleccionada. La administración pública está involucrada en todas estas etapas, además, la administración pública es responsable de la ejecución de las políticas adoptadas y participa en la evaluación de los resultados.

A este respecto Lowi identifica tres tipos de política pública. Los tipos de política que éste identifica son: distributiva; regulatoria; y redistributiva. Una política distributiva es aquella en la cual la acción gubernamental otorga beneficios específicos tangibles a grupos o individuos, incluyendo corporaciones. Una política regulatoria es aquella en la cual el gobierno impone control sobre ciertos comportamientos específicos de individuos o grupos. Mientras que una política redistributiva es aquella en la cual el gobierno intenta efectuar cambios, es decir, transferir recursos de un sector a otro, convirtiéndose en subsidios.^{38/}

Las políticas distributivas se caracterizan por un alto nivel de cooperación entre los implicados, porque pueden pasar desapercibidas para el común de la población y porque no hay perdedores obvios. En contraste, las regulatorias perjudican a unos y ayudan a otros, por lo que muestran un carácter conflictivo, dado que contienen cada una de las partes con las mejores armas ideológicas y técnicas a su disposición. Las re

^{38/} Fritschter and Wilson, Policy Analysis in Public Administration, pág. 366.

distributivas son muy controvertidas, pues transfieren recursos de un sector a otro y en el proceso de su formulación pueden convertirse en subsidios a grupos específicos. En la práctica no hay tipos puros de política.

En este punto, el concepto de subgobierno puede ser introducido. El subgobierno o subsistema, consiste en los actores políticos directa y profundamente interesados en áreas dadas y con frecuencia altamente específicas de la política gubernamental. Los subgobiernos se pueden encontrar en cada tipo de política de Lowi, pero su impacto es mayor en la determinación de las políticas distributivas y más débiles cuando los programas redistributivos están involucrados.

Clases de Política:

Política distributiva

De acuerdo con Randall Ripley y Grace Franklin, hacer política distributiva se caracteriza, por una alta cooperación entre los comprometidos, muy poca visibilidad del mundo y decisiones desagregadas, que resultan en perdedores no obvios. Los miembros del subgobierno están de básico acuerdo respecto a los objetivos de sus programas de subsidio (esto es, que entre más reciban es mejor), también están de acuerdo que ellos son los más apropiados para encontrar las metas, si la participación en la política se mantiene sólo en este ámbito. El exceso de publicidad es la manera de llamar la atención de quienes

se pueden preguntar el tamaño o aún la legitimidad del subsidio.

Política regulatoria

Cuando las políticas regulatorias son arriesgadas, los subgobiernos tienden a desempeñar menos roles decisivos. Desde que ninguna propuesta hecha de regulaciones, tiene el potencial para dañar a algunos o ayudar a otros, el proceso político contendrá muchos conflictos creados que serán controlados por el subgobierno.

Sin embargo, el conflicto es una característica inherente de la política regulatoria, las fuerzas comprometidas en cada punto, no siempre son parejas con las más tradicionales regulaciones económicas comprometidas.

Políticas redistributivas

Las políticas redistributivas tienen interés en la transferencia de recursos, de un amplio segmento de la sociedad a otro (de la clase media y del rico al pobre), se limitan para ser discutidas y así además explosivas para el control de un subgobierno. Las decisiones finales en dichas políticas son hechas por los altos niveles del gobierno.

Las políticas que comienzan llevando una etiqueta re_distributiva son transformadas a menudo en subsidios o beneficios a grupos específicos. Algunas veces el sostén de la política tiene un programa de subsidios en mente desde el principio, pero siente que necesita presentarlo, por lo menos a algunos legisladores, en términos redistributivos, de manera que beneficie su apoyo. En otras ocasiones, especialmente cuando los niveles altos de apoyo faltan, la política propuesta está establecida por una variedad de estrechos intereses.

Dos puntos surgen de esta discusión sobre los tipos de política que plantea Lowi; el primero, es que el tipo puro no existe, esto es, que ninguna política es exclusivamente regulatoria, distributiva o redistributiva. En realidad, algunas áreas políticas muestran características de estos tres tipos; y segundo, el valor de tipología se encuentra no en su habilidad para colocar políticas públicas en definiciones puras y categorías rígidas, pero sí, en su utilidad para comparar la intención o declarar efectos de acciones gubernamentales con efectos reales.

Análisis de las políticas en la Administración Pública

El análisis de las políticas se refiere al estudio de la formación política y a la predicción o a la evaluación de los resultados. La diferencia entre estos dos aspectos no puede ser absoluta, dado que la política es un proceso continuo. Las consecuencias de alguna actividad gubernamental establecida, ayudan a formar las subsecuentes actividades. Las nuevas políticas son casi siempre afectadas por los resultados de las anteriores políticas.

Dado que la política es un proceso continuo, existen en ella varios enfoques hacia el análisis de las políticas, que son de primera importancia para su determinación, ellos son: los sistemas, las instituciones, la élite y un grupo de acercamiento; mientras que tres más, el racionalista, empírico y los acercamientos intuitivos, son concentrados para hacer un análisis de consecuencias de las políticas.

Análisis de determinantes de la política pública

Los enfoques de sistemas, aplican sistemas teóricos al proceso de hacer política. En él, el insumo que se requiere para este hacer, viene del medio ambiente en el cual el sistema político opera. El sistema consiste, en que varias instituciones y actividades, tales como legislatura y el proceso

electoral entre otros, transforman el continuo conflicto entre las demandas dentro de una política de rendimientos, es decir, influyen en el cambio de la determinación de valores y la colocación de los recursos. Por otro lado, la existencia de un lazo de retroalimentación en el cual el rendimiento del insumo cambia el medio ambiente, genera nuevos apoyos y demandas al sistema político; de este modo el proceso continuo de formación política, tiene nuevos rendimientos. El insumo puede tomar dos formas, demandas por grupos o individuos para resultados políticos específicos o el apoyo para los resultados de los sistemas. Mientras que el enfoque de la formación de la política es dinámico y el proceso orientado, el institucionalismo es más estático y formal.

Sin embargo, como Thomas Dye indica al respecto, el acercamiento institucional puede producir beneficios para aquellos interesados en cómo la política pública toma forma, y menciona lo siguiente:

"Las instituciones deben estar muy estructuradas para facilitar ciertos resultados políticos. Deben dar ventajas a ciertos intereses sociales y suprimir ventajas de los otros intereses. Ciertos individuos y grupos pueden gozar de más acceso al poder gubernamental bajo unas características estructurales establecidas, que bajo otras que no son estructuradas. En resumen, la estructura de las instituciones gubernamentales puede tener importantes consecuencias políticas".^{39/}

^{39/} Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, 3er. Ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1978, pág. 21.

El enfoque de sistemas y el institucionalismo representan diferentes maneras de investigar la formación de la política pública. La élite y grupos de teorías, son conceptos alternativos de quienes son, los más influyentes actores del proceso.

Análisis de consecuencias de las políticas

Como ya mencionamos, existen tres enfoques básicos para analizar las consecuencias de una política. Estos son:

- 1.- El modelo racional, que está basado en principios económicos y ejemplificado por técnicas tales como, análisis de costo-beneficio y sistemas de planeación-programación-presupuestación (PPBS).
- 2.- El modelo empírico, que está basado en principios de comportamiento, ejemplificado por la experimentación social y quasi-experimentación, éste hace un uso extensivo de teorías de probabilidad e inferencia estadística.
- 3.- El modelo intuitivo o de juicio, que es primeramente no cuantitativo, es ejemplificado en la técnica Delfhi y escenarios descritos y hace considerable uso de la opinión de expertos.

El primero de éstos, el modelo racional, es el más popular enfoque para el análisis de las consecuencias de la política, y un hecho que explicará -o será explicado por- el predominio de los economistas para dar consejo sobre las políticas a seguir; sin embargo, el modelo empírico tiene un rol complementario muy importante por desempeñar y está recibiendo más atención. El modelo intuitivo o de juicio, es el comúnmente usado por los economistas que concienzudamente lo ejecutan, por que éste, es relativamente menos demandado técnicamente, sin embargo, se usa en un sentido informal que debe ser extenso a diferencia de como generalmente es conocido. Este modelo ofrece un potencial considerable no como un suplemento, sino como un sustituto para los otros dos.

4.- Modelos de Formulación a la Política:

Modelo racional

Enfatiza la planeación comprensiva y la elección de objetivos sobre la base de costo-beneficio. Se fundamenta en los principios económicos de costo oportunidad, afectación más o menos de terceros involucrados, beneficios y costos marginales, así como mercado competitivo.

Dado que el modelo racional del análisis de consecuencias de las políticas depende de ciertos conceptos del campo de la economía, la corta discusión de éstos, provee un consciente punto racional.

Un concepto que se relaciona con esto, es el de terceros involucrados; éstos son efectos de transacciones económicas o decisiones políticas que son sentidas por alguna otra de las partes comprometidas en las actividades. Puede ser de dos tipos, positivas o negativas; un tercero involucrado positivamente ocurre cuando algún actor ajeno cosecha alguno o todos los beneficios de la transacción, mientras que, de modo negativo sucede cuando el actor ajeno sostiene alguno o todos los costos.

Para una mayor comprensión de lo que es un tercero involucrado veremos el siguiente ejemplo: un acuerdo entre el gobierno municipal y la dirección de una fábrica, permitiendo el tardío descargo de la industria dentro del río local, resulta un problema a resolver para quienes viven en las jurisdicciones de río abajo, que deben tomar agua contaminada o pagar para tenerla purificada. Si los individuos o las organizaciones están listas para actuar en su propio beneficio, suponen que los costos sociales para lograr su beneficio son manejados por otros, provocando que su intervención se haga con una frecuencia considerable. Y por el contrario, existen muy pocas personas que están dispuestas a tomar acciones socialmente benéficas, si ellos no creen, que serán compensadas lo suficiente. De este modo, de acuerdo a la teoría económica de actores involucrados negativamente, resulta que muchas actividades socialmente perjudiciales han sido tomadas, mientras que si la consecuencia es positiva desanima las acciones socialmente útiles.

Un tercer concepto económico que juega un rol significativo para el analista de consecuencias de las políticas, es el marginalismo. Los economistas que estudian los resultados de las políticas, no ven solamente los costos totales y los beneficios de cursos alternativos de acciones, sino también los costos marginales y los beneficios. Si el costo marginal de producción de un bien o un servicio en cierto nivel excede de los beneficios marginales, esto no tiene ningún sentido económico.

El concepto económico final que nos interesa, es uno que necesita un poco de explicación, el mercado competitivo. Este es, por supuesto, el mecanismo por el cual, de acuerdo a la teoría económica, las decisiones individuales de varios consumidores y productores racionales se combinan para establecer precios y asignar recursos de la manera más eficiente.

Sin embargo, por su formación, tiene más disposiciones favorables hacia el propósito de intervención para perfeccionar las fuerzas de mercado, que hacia aquéllos que intentan reemplazarlo o esquivarlo. Por ejemplo, dado que la teoría de mercado asume que los individuos son los mejores jueces para su propio bienestar, muchos economistas preferían concesiones en efectivo sobre las tarjetas de comida, en U.S.A., subsidios para casas o servicios sociales, como un medio de eliminación de las desventajas competitivas del pobre.

Deficiencias del modelo racional

Dado que este modelo es atractivo por su simplicidad y en su considerable potencial, da lugar a la existencia de problemas, que deben ser reconocidos. Estos problemas descansan no sólo en su modo de formulación básico, sino en su imple-
mentación.

Un defecto en el modelo racional es su falta de inte-
rés por el medio ambiente político en el cual, la política pú-
blica debe ser llevada a cabo. Esta falta no es sorprendente,
dado las raíces del modelo de investigación de operaciones,
análisis de sistemas y técnicas similares basadas en un análi-
sis cuantitativo o económico.

La política pública, como hemos visto, típicamente
desarrollada como compromiso fuera de un proceso pactado, in-
cluye grupos de conflicto, o por lo menos no totalmente con in-
tereses compatibles. Frecuentemente un compromiso puede ser
alcanzado, solamente si los elementos competitivos tienen dife-
rentes percepciones del propósito sobre todo de la política o
de un impacto esencial en la sociedad.

El obstáculo para la realización de los programas ra-
cionalmente planeados, muchas veces ocurre dentro de estas or-
ganizaciones responsables que llevan a cabo los planes origina-
les. Un problema es que la ejecución dentro del modelo racio-
nal requiere de un continuo proceso de planeación. Esto no es
lo suficientemente simple para establecer objetivos y seguir

una simple inclinación hacia el éxito. Las direcciones deben constantemente controlar sus actividades con el propósito de hacer las adaptaciones necesarias, o aún cambios fundamentales, no solamente en su procedimiento de operación sino quizás también en sus objetivos originales. Haciendo esto, deben confiar no solamente en su propia valorización interna del progreso programático, sino también en los juicios de los extraños tales como, líderes políticos, intereses de grupo representativos, y miembros del público. Esta evaluación de los extraños, es esencial, si la organización pretende quedar informada del impacto de las acciones en las vidas de quienes se supone están para servir.

También tiene un poco de sentido para una organización, ser muy específicos acerca de sus objetivos cuando los percibe el mismo, operando en un medio ambiente sobre el cual tiene muy poco control y siendo su significado específico, perder cierta cantidad de flexibilidad en eventos sin anticipación.

Finalmente, la planeación racional requiere de cantidades substanciales de información detallada, especialmente la referente a las consecuencias probables de numerosos alternativos de acción.

Análisis de costo-beneficio

La historia del análisis del costo-beneficio se remonta a los años 30's cuando fue empleada en la planeación de los proyectos de los recursos del agua y obras públicas similares. Su clasificación como un modelo racional, puede ser mejor explicado enlistando sus elementos esenciales, dados por Roland Mckean, uno de los teóricos, prácticamente más famosos.

- 1.- Objetivos, o las cosas benéficas a ser realizadas.
- 2.- Alternativas, o los sistemas posibles o los arreglos para conseguir los objetivos.
- 3.- Costos, o los beneficios que deben ser predeterminados si una de las alternativas es adoptada.
- 4.- Modelos, o la colocación de relaciones que ayudan a trazar los impactos de cada alternativa en los resultados (en otras palabras, en beneficio) y costos.
- 5.- Un criterio, implicando ambos, costos y beneficios, para identificar la mejor alternativa.

Resultados técnicos.- Así como en el modelo racional, generalmente existe un número de problemas prácticos orientados a conducir e interpretar los resultados de un estudio de

costos-beneficios. Algunos de estos problemas son técnicos, pero la manera en que son resueltos, puede tener una profunda influencia en el resultado del estudio. Un problema es la manera arbitraria en la cual, ambos, costos y beneficios deben muchas veces ser identificados y medidos. El proyecto de presupuesto propuesto, incorporando trabajo, equipo, finanzas y un costo similar, es típicamente usado para representar el proyecto de los costos. Pero varios factores externos deben ser también tomados en consideración.

Otro problema por el lado de los beneficios es la dificultad comprometida en determinados niveles de las consecuencias del proyecto para ser proporcionadas. En muchas ocasiones es muy fácil asumir que la existencia de más de una cosa buena debe ser mejor para el logro de las consecuencias deseadas.

Otras dificultades técnicas deben ser mencionadas, tales como el problema de la determinación y la propia tasa de redescuento para un proyecto. La primera es en base a una formulación de las políticas y actividades a seguir, mientras que la segunda, es la tasa a la cual el valor asignado para los beneficios futuros debe ser reducida de manera que se amolde a las necesidades predeterminadas.

Resultados organizacionales y políticos.- Aunque es muy difícil separar los resultados técnicos de los no técnicos en el análisis de los costos-beneficios, existen algunos problemas de valor, que están más asociados al medio ambiente or-

ganizacional y político en el cual el estudio es conducido, que con la reunión actual de datos y de análisis escogidos. Más adelante se darán algunas de las razones de por qué las organizaciones, son renuentes, o incapaces, para comprometerse en la planeación racional y hacer decisiones. A esto, debemos agregar los problemas burocráticos o los prejuicios profesionales que efectivamente excluyen la consideración de ciertas alternativas posibles para un problema político,

A los políticos les preocupa no solamente el total de los costos y beneficios de cada elección política, sino también con quien ganan o pierden y cuanto. La solución más eficiente, en términos de relaciones entre beneficios y costos, debe ser inaceptable, si éste tiene un impacto severo o algún grupo que es el políticamente más fuerte no tiene bases amplias, o apoyo suficiente. Los analistas de costos-beneficios, deben pasar por alto las consideraciones "no racionales" y deben resentir sus introducciones subsecuentes dentro de las decisiones del proceso. Y encontrar los resultados de los análisis de los costos-beneficios, si los impactos de distribución de varias alternativas no son especificados. Pero estas críticas son todas exentas de reconocimiento y son, en algunos casos, los primeros hechos para los principales proponentes y practicantes del enfoque racional.

Existe una hipótesis detrás del modelo racional, ésta es de que por lo menos algunas de las distintas alternativas y métodos analizados podrán conseguir los objetivos del pro

yecto o del programa. Pero en las áreas sociales, las relaciones entre intervenciones específicas gubernamentales y consecuencias deseadas, no son claramente atendidas.

Las limitaciones de este enfoque son: a) la falta de interés en el medio ambiente político dentro del cual la política tendrá que realizarse; b) la gran cantidad de información detallada que requiere; c) el énfasis en la eficiencia en detrimento o exclusión de otros valores; d) la dificultad para aplicarlo en áreas sociales, en las cuales no hay una relación clara entre la acción emprendida y los resultados deseados. Las técnicas de análisis costo-beneficio y presupuesto por programas son ejemplo de la aplicación de este enfoque.

Modelo empírico

Basado en la tradicional investigación de la ciencia del comportamiento, puesto el mismo en moda después de los métodos de las ciencias físicas, el modelo empírico produce relativamente conclusiones ambiguas acerca de las causas y efectos de las relaciones cuando es llevado bajo circunstancias óptimas. Su mayor desventaja es lo relacionado con el hecho de que en el mundo turbulento de la acción social las circunstancias óptimas pocas veces existen. Como resultado, el modelo empírico requiere investigaciones de diseños especializados e imaginativos, cuidadosamente administrados, de manera que se

minimice el límite en el cual sus resultados son contaminados por las influencias del medio ambiente. Dichas influencias son especialmente difundidas cuando el análisis de largo plazo es probado en políticas ambiciosas.

Del modelo empírico usualmente se dice que tiene tres subgrupos pos-experimentos, quasi-experimentos, y no experimentos de acuerdo al comité del Consejo de Investigaciones de Ciencias Sociales de los Estados Unidos.

Experimento significa que uno o más tratamientos (programas), son administrados para una sección de personas (u otras unidades) tomadas al azar de una población específica: y que esas observaciones (o medidas) son hechas para aprender como (o cuando) algunos de los aspectos relevantes de su comportamiento siguen un tratamiento diferente del comportamiento en la parte de un grupo no tratado y que también fue tomado al azar de la misma población.^{40/}

Cuando la selección al azar no es posible o cuando no se puede encontrar un grupo de control verdadero, un diseño de investigación de quasi-experimento puede ser usado. Los resultados de dicha investigación serán más ambiguos que los de un experimento verdadero. Pero los quasi-experimentos proporcionan una guía de política más clara que la tercera categoría, no experimentos, el cual incluye solamente los intentos preferidos distinguiendo entre los efectos del tratamiento y la influencia que es causada por otros factores. Dentro del grupo

^{40/} Ibidem, pág. 381.

de los experimentos, existen dos tipos de validez, interno y externo. Un programa experimental es de validez interna si puede mostrar que realmente ha obtenido resultados que fueron designados para producir.

La validez externa, o general, es la extensión de los resultados obtenidos de un programa social experimental que pueden ser objetados, si el programa fue expedido para incluir otros elementos. Esta cualidad de generalidad es importante porque el propósito principal de un experimento social no es solamente ayudar con los relativamente pocos asuntos del experimento, pero sí, con los métodos de examen, su esperanza, es que serán de utilidad para resolver los problemas externos.

Problemas que enfrentan los investigadores.- Aunque el método experimental no es capaz de establecer que una causa o efecto de relación, definitivamente existe entre un programa público dado y algún resultado deseado. Esto puede dar a los creadores de la política una expresión más clara de las probabilidades que dichas relaciones presentan. Los investigadores, directores de programa, proveedores de servicios sociales y el público en general, frecuentemente hacen la hipótesis de que cualquier procedimiento que se usa, así como etapa experimental debe ser mejorada sobre la práctica diaria.

Algunos de los obstáculos más frecuentes encontrados en la utilización de este modelo son tres: el primer obstáculo toma la forma de una brecha fundamental entre los investigadores de ciencias sociales y los directores de programas con mi-

ras para las responsabilidades operacionales y quizás para una orientación general; un segundo obstáculo para conducir experimentos sociales tiene que ver con la metodología -particularmente en su aplicación por usuarios del programa. Evidentemente uno no puede obtener una medida válida de un impacto de innovación si éste no queda claro, si la innovación fue siempre implementada, aún a este programa le queda una dificultad por resolver. Un tercer obstáculo difícil es la importancia de usar procedimientos al azar y grupos de control cuando sea posible. Por eso es que procuran los teóricos mantener la integridad de sus diseños experimentales mientras que conducen la investigación en las direcciones públicas.

La limitación principal de este enfoque es que estas condiciones, óptimas rara vez existen, por lo que no es claro que una política o programa puede atribuirse el crédito de causar determinados efectos. Del mismo modo, es difícil generalizar los hallazgos obtenidos en un experimento o en una situación específica.

El modelo intuitivo

Menos riguroso que los anteriores, este enfoque se finca en la opinión de expertos para preveer los resultados de las acciones proyectadas por el gobierno. Consiste, esencialmente, en pedir a los expertos que hagan predicciones respecto

a las consecuencias probables de diversas opciones políticas en los campos de su especialidad.

Tanto el modelo racional, como el modelo empírico, recaen sobre una opulencia del objetivo, información de programas-conexos y sobre la disponibilidad de un staff de habilidad especializada para analizarlo. Este consiste esencialmente, en preguntar a los expertos para hacer predicciones que afecten a las probables consecuencias de varias alternativas políticas en sus campos especializados. Dos de las técnicas más frecuentemente empleadas en el modelo intuitivo, son la descripción del escenario y la técnica delfi que son discutidas aquí.

La descripción del escenario como una técnica para un análisis político, se ha usado para explorar los posibles desarrollos futuros. Sin embargo, por su simpleza, los escenarios pueden ser llevados por cualquier organización que sea capaz de sacar el staff de sus otros deberes por un corto período. De acuerdo con Edward Cornish, "un escenario comienza cuando preguntamos, ¿qué pasaría si tal o tal cosa ocurre?" E. S. Quade lo define, de alguna forma más seria, como "una descripción o predicción de las condiciones bajo las cuales un sistema o política que debe ser analizada, tomada o evaluada, es llevada a cabo. Esta consiste en un perfil de una secuencia de eventos hipotéticos; usualmente incluye un pronóstico de lo que sucederá en el medio ambiente durante algún período de tiempo". Finalmente, de acuerdo con Olaf Helmer "la descripción del escenario compromete un uso creativo de la imaginación".

Esto ayuda para describir algunos aspectos del futuro, pero a cambio de construir una película de ciencia ficción o construyendo una invención utópica que el autor considera altamente deseable. Un escenario de análisis operacional, considera con el estado presente del mundo y muestra cómo, paso a paso, un estado futuro que desarrolla una afirmación fuera de moda, ésta se torna del presente.^{41/}

Este proceso ayuda a minimizar la posibilidad de las consecuencias no intencionales y no deseables que ocurren como un resultado de las decisiones políticas. Esto puede librarlos de la tendencia para pensar en el futuro, como simplemente una extensión inevitable del pasado.

Por otra parte, la técnica delfi es un intento para obtener los beneficios asociados con el acceso a un grupo de expertos sin encontrar los peligros inherentes en el proceso del grupo. La técnica delfi trata de resolver este dilema maximizando lo intelectual y minimizando el contacto personal entre los expertos. Un análisis típico delfi sigue los siguientes pasos:

- 1.- Las personas o grupo responsable de coordinar el estudio, identifica a los expertos para ser usados en la inspección, asegura su cooperación, y desarrolla una secuencia de un cuestionario para elegir sus opiniones concernientes a la política que se está revisando.

41/ Ibid, pág. 587.
Mindewala

- 2.- Cada experto recibe una copia del cuestionario y se le pide que conteste y lo regrese con datos específicos.
- 3.- Este proceso debe ser repetido varias veces.
- 4.- Finalmente, un reporte en las conclusiones de grupos es preparado y sometido para los creadores de la política.

Murray Turoff introduce la técnica delfi la cual, dice, "busca generar las más fuertes vistas posibles de oposición en las resoluciones potenciales de un resultado mayor de política". Esto es, "una herramienta para el análisis de resultados políticos y no un mecanismo para crear la decisión."^{42/}

Tiene la limitación de su falta de rigor científico, ya que las predicciones pueden constituir nuevamente opciones. Dos técnicas son comunes en este enfoque: la de "escenarios", esto es, imaginar libremente situaciones futuras para diseñar, analizar y evaluar políticas alternativas, y el método "delphi" que trata de obtener la opinión de los expertos sin caer en las trampas inherentes al proceso de trabajo en grupo."^{43/}

^{42/} Ibid, pág. 389.

^{43/} JGB, op. cit., pág. 279.

Existen cinco modelos mayores que son los más frecuentes, usados para explicar cómo está formulada la política pública. Estos reflejan hasta cierto punto una variable tanto en la teoría abstracta como en la práctica real. La iniciación del proceso gubernamental para la formulación de la política, fue formalmente asentada en la constitución y el "modelo clásico". La formulación política ha sido citada con frecuencia en la mayoría de los textos y en otras descripciones generales del gobierno para explicar cómo "funciona" el sistema.

Otros modelos utilizados para explicar el proceso de formulación de la política son:

1) teoría de grupo; 2) el modelo de la democracia liberal, en la cual, los partidos políticos juegan un papel central en la política constructiva; 3) la teoría élite; y 4) los sistemas teóricos.

Modelo clásico

La premisa importante del sistema constitucional, es que el gobierno no debería estar capacitado para actuar sin tomar en cuenta los diferentes intereses políticos que han de ser representados en las tres ramas del gobierno. La separación de poderes y los mecanismos de los pesos y contrapesos

fueron usados para requerir un consenso amplio entre las ramas del gobierno antes que la política pública pudiera ser desarrollada e implementada.

Para evitar una actuación al unísono o sea, hacia un solo lado, se ha creado la separación del total de electores por distritos, para así poder conjuntar los diferentes intereses existentes. El sistema de pesos y contrapesos equivale a asignar un número determinado de distritos a cada rama del gobierno para resistir y evitar un conflicto entre las diferentes ramas. A su vez permite un chequeo entre las mismas, con la suficiente autoridad para que una no someta a las otras.

Sin embargo, el órgano legislativo tiene el poder primario de formular la política gubernamental, es la institución dominante en este proceso, debido a que representa la soberanía popular. El ejecutivo realiza las políticas, pero no las formula y el judicial es un actor imparcial que juzga la legalidad sin tener supremacía sobre el legislativo. Este modelo está basado en el concepto de supremacía e identifica la formulación de políticas con la función legislativa, pese a que las acciones del ejecutivo y del judicial pueden también constituir políticas. Asimismo, ignora el desequilibrio creado por el crecimiento del poder ejecutivo y de la burocracia, así como las presiones de los grupos de intereses en las esferas que los afectan.^{44/}

^{44/} Dicc., Ibid., págs. 275-276.

Los efectos del modelo clásico

Uno de los propósitos del modelo clásico para la formulación de la política fue el de limitar y controlar el poder de hacer política del gobierno nacional. El sistema elaborado, establecido para tal propósito no funciona hoy en día conforme las intenciones de los autores. El crecimiento y el poder de la presidencia y la burocracia en particular, ha distorsionado el balance original de los poderes. Esto no sugiere que la limitación del poder gubernamental era solamente lo que a los autores les preocupaba. En primer lugar, el gran propósito de la convención constitucional, fue el de producir un instrumento que estableciera un gobierno nacional efectivo, capaz de tratar-manejar con los problemas nacionales, mientras que al mismo tiempo respetaría la soberanía de los estados en ciertas esferas. Hubo proponentes en la convención de un gobierno nacional mucho más poderosos del que finalmente fue establecido. Provisiones constitucionales para la supremacía del gobierno nacional dentro de su propia esfera, y la creación de una presidencia fuerte e independiente que refleja la influencia de estos hombres. Las realidades políticas del período, sin embargo, no permitían la creación de un gobierno nacional sin límites.

Los autores esperaban que ninguna política pública pudiera ser finalizada antes de que la legislatura y las ramas ejecutivas tuvieran su qué decir. Por otra parte, bajo ciertas

circunstancias, una política sería objeto de escrutinio de la suprema corte, mediante un repaso judicial si alguien asume que los autores consideran esto de ser una inherente prerrogativa judicial. La política pública no podía juntarse, a menos que cada rama contribuyera con su pieza y la suprema corte pudiera finalmente deducir la aceptabilidad del conjunto según los estándares de la Constitución, ninguna parte del gobierno podría formular una política independiente. En este contexto, la política fue identificada como una función legislativa y la legislación no podía ponerla a prueba hasta que el presidente estuviera de acuerdo. Pero la formulación de la política probó ser mas que una función legislativa, involucrando acciones ejecutivas y judiciales. El presidente, la burocracia y la suprema corte toman decisiones importantes en cuestión de la política pública sin ser significativamente revisadas por ramas coordinadas.

El modelo de teoría de grupos

La teoría de grupos empieza con la suposición de que en el proceso político, el grupo no funciona como individuos sino como grupos de interés. Las decisiones de la política pública son siempre hechas sobre una base de la integración de los grupos de interés. Un grupo de interés es ampliamente definido, como un grupo de personas organizadas con un interés

común. En la esfera política un grupo de interés, es uno que comparte objetivos comunes de la política pública y generalmente están de acuerdo en los medios que usarán para lograrlos. Ya que los individuos pueden funcionar solamente como miembros de los grupos de interés; por definición la teoría de grupos enfatiza que los grupos políticos son una parte natural y deseable del proceso democrático.

La expresión más importante de la teoría de los grupos es en los términos modernos aquellas de David B. Truman cuyo libro The Gubernamental Process, publicado en 1953 ha tenido un efecto profundo y duradero sobre la manera en la que científicos y políticos opinan del proceso político. Sobre las raíces de los trabajos de otros grupos teóricos, particularmente de Arthur F. Bently, The Process of Government, el cual apareció en 1908, Truman afirma que toda la política es el resultado de la interacción grupal y de que éste es solamente la manera realista en que uno puede observar el proceso político. Aunque no fue tan lejos como para sugerir que el sistema concurrente de la mayoría de Calhoun es un factor de que está operando, el cuadro de trabajo de Truman es en esta dirección. Sin embargo, Calhoun, sugiere que la determinación grupal de la política pública es el método más democrático del gobierno para encauzar demandas legítimas de la política hacia el gobierno.^{45/}

^{45/} Woll, pág. 37.

En contra de esta teoría se argumenta que el interés nacional es algo más que la suma de los intereses de los grupos organizados y que ningún grupo puede exigir la lealtad absoluta de sus miembros dada la militancia traslapada de los individuos en múltiples grupos. Asimismo, se ha demostrado que los diversos grupos, más que equilibrarse entre sí, acuerdan acciones conjuntas para conseguir su objetivo. Lo cierto es que la participación de los grupos de interés en la formulación de la política significa control por la élite, más que por los miembros de esos grupos, y un gobierno que responda a intereses particulares.^{46/}

No obstante, para Hamilton estos grupos sólo reflejan los intereses estrechos de pequeñas minorías, por lo que hay que prevenir que cualquier facción mayoritaria o minoritaria gane el control del aparato gubernamental. Por el contrario, Calhoun señala que el verdadero peligro es que el poder de la mayoría pase por encima de los intereses legítimos de las minorías, que todos los grupos tienen intereses igualmente legítimos, y que la democracia significa la participación de grupos, más que de individuos, en la formulación de la política, pues los intereses personales están representados automáticamente por los grupos.

^{46/} Dicc., op. cit., pág. 276.

La visión de Madison de los grupos:

El folklore de la democracia parece estar basada más sobre los puntos de vista de Madison de los grupos de interés, según lo expresado en The Federalist, No. 10 que sobre las opiniones sostenidas por la teoría de los grupos. Madison implica que tanto los grupos de interés y los partidos políticos eran "facción", y definió una facción como "...un número de ciudadanos ya sea en aumento a una mayoría o una minoría en general, que están unidos y actúan por algún impulso común de pasión o de interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad".^{47/}—

Por lo tanto, los grupos de interés fueron definidos como categorías representantes, que no era posible indenticar con el interés nacional, porque ellos reflejan solamente los intereses estrechos de una minoría pequeña. Reconociendo que era imposible estampar facciones sin destruir las libertades básicas necesarias para la operación del proceso democrático, Madison sugirió que el modelo constitucional estableciera procedimientos, los cuales impedirían a cualquier facción, ya fuera una mayoría o una minoría, poder conseguir el control de aparato del gobierno.

47./ Peter Woll, op. cit., págs. 33-34.

Los grupos de presión gubernamentales:

En años recientes, el concepto gubernamental de los grupos de presión ha sido ampliamente reconocido. Estos grupos a nivel nacional, son esencialmente comprendidos en direcciones del gobierno, incluyendo a la presidencia, los cuales están constantemente involucrados en presionar al congreso y otras partes del gobierno para lograr sus objetivos.

La diversidad gubernamental de los grupos de interés, es favorecida por el pluralismo del gobierno a los niveles nacional, estatal o municipal. A nivel nacional, la existencia de una separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos significa, que no hay un enfoque unificado en el poder, en cada rama del gobierno y dentro de las mismas, ya que diferentes grupos compiten por el poder.

Cada dirección representa un distrito separado y tiene metas organizadas que difieren de otras partes de la burocracia. Las metas de las direcciones administrativas tienden a acercarse con aquellos grupos privados dentro de su distrito.

Grupos potenciales

Una importante parte del modelo de grupo de la formación política es el concepto del "potencial" grupo de interés. Este concepto está basado sobre la idea que por definición siempre existe dentro de la sociedad de intereses políticos po

tenciales, sumergidos bajo la superficie que puede ser activada cuando la gente compartiendo estos intereses, son expuestos a una condición de conciencia acerca de la necesidad de tomar una acción. Es de ser posible, por ejemplo: de observar algunos de los grupos que se organizan para reinsistir la expansión de la guerra, como grupos posteriormente potenciales cuya conciencia política no había alcanzado la etapa necesaria para el activismo político. Mientras los grupos de interés permanezcan potenciales y no actuales, ellos no hacen entradas directas sobre el proceso político. La posibilidad de que puedan organizarse, deberá ser siempre tomada en consideración por los que hacen las decisiones. Por lo tanto, la teoría de grupos sugiere que aún los grupos potenciales ejercen alguna influencia sobre el proceso político.

La teoría de los grupos de interés potencial convenientemente resuelve el problema que con frecuencia es hecho con respecto al modelo grupal, de que algunos intereses son siempre mejor representados dentro del gobierno que otros. La teoría de grupos no niega este punto, sin embargo, afirma que si uno acepta la existencia de los grupos potenciales entonces es cierto que todos los intereses de la sociedad por definición son tomados en cuenta de una forma u otra por las instituciones del gobierno.

Modelo liberal democrático

La dificultad que existe en el proceso democrático con respecto a la definición del interés político, es que con frecuencia muy pocos grupos e individuos participan en el proceso de la definición del interés público, en particular, en las áreas políticas, ya que no tiene la información, motivación o tiempo para involucrarse en cada una de éstas. Idealmente esta teoría propone que las decisiones gubernamentales sean hechas solamente después de que aquellos afectados tengan una oportunidad para expresar sus puntos de vista.

En realidad, la sociedad democrática, no es necesariamente tan abierta como sugiere este ideal.

La mayor diferencia entre los estados democráticos y el autoritarismo o totalitarios en el área de las decisiones, es que una vez hecha la decisión en la democracia, el público puede registrar sus reacciones en las elecciones, a pesar de haberse hecho ya un daño considerable desde el punto de vista de la mayoría del electorado.

Los partidos como instrumento político

En el modelo liberal democrático, el papel de los partidos políticos, es central para la formulación de los hechos de la política pública y para el final de las oportunida-

des políticas que son hechas por el gobierno. Los partidos son en cada etapa del proceso político, los componentes políticos, formando hechos, en primer lugar, para la presentación de alternativas al electorado y segundo, viendo que al proceso electoral le es dado un significado por medio de la legislación y las acciones ejecutivas, premisa que sin partidos disciplinados y la falta de responsabilidad operativa pluripartidista, es imposible dar significado a la democracia.

Supone que los partidos juegan un papel superior al de los grupos y son la fuerza principal que conforma la política gubernamental. Los partidos constituyen el puente entre el pueblo y el gobierno, ya que proporcionan al electorado opciones políticas racionales. Este modelo está basado en la existencia de un sistema partidista y concibe al votante como elemento clave, racional y deseoso de participar en la formulación de la política de acuerdo con sus propios intereses. La discusión de la política se manifiesta en cuatro etapas: entre activistas de cada partido, entre el partido y el electorado, en la legislatura y con el ejecutivo. El modelo considera que toda demanda se canaliza por los partidos hacia el gobierno y que los grupos de interés no presionan directamente al mismo. Además de que existe una estricta disciplina de partido.^{48/}

La definición de facción en *The Federalist*, No. 10, abarca ambos, partidos políticos y grupos de interés. Proba-

^{48/} Dicc., op. cit., pág. 276.

blemente los líderes de los partidos y de los grupos de interés, estaban buscando colocar sus propios intereses, y al hacer esto esperaban obtener el control por encima de los instrumentos del poder gubernamental. El político llega a involucrarse directamente en la formulación de la política, mientras que el líder del grupo de interés, trata de formarla para beneficiar lo que usualmente son los intereses económicos del grupo.

Los partidos supuestamente no deben operar sobre una base egoísta de intereses económicos, por lo que los grupos de interés lo son. Los partidos son para ayudar a definir el interés público. En el modelo democrático liberal del partido gubernamental, el partido definitivamente asume la posición superior a la de los grupos de interés, es una parte integral del gobierno, actualmente, como una fuerza primaria en la formación de la política pública. Al mismo tiempo los partidos forman una parte en la brecha entre la gente y el gobierno proveyendo al electorado con una política racional de alternativas a la hora de la elección.

¿Por qué son los partidos políticos tan esenciales para la realización de la democracia? La suposición es, que solamente los partidos políticos pueden dar el grado necesario de la definición, coherencia y unidad al proceso de formulación e implementación de la política basada sobre la elección de la mayoría.

Modelo de élite

El modelo democrático liberal de formulación de los partidos, está basado sobre la premisa de la racionalidad individual en el área de la política elegida, así como sobre la capacidad individual de hacer que su voz sea escuchada. La teoría de las élite sugiere que todos los políticos y otras instituciones de la sociedad, serán inevitablemente dominadas por pequeños grupos de individuos hábiles que conocen y saben cómo manipular los instrumentos del poder para sus propios propósitos. La teoría de élite, diferente a la teoría de grupo, no niega el papel del individuo, sino que asume que los individuos estén divididos en dos clases: líderes y seguidores.

La existencia de un mandato político no necesariamente implica una élite. La élite es una clase definible, de la cual los líderes son escogidos. A este respecto Gaetano Mosca señala sobre la clase gobernante lo siguiente:

"Entre las tendencias y factores constantes que han de encontrarse en todos los organismos políticos, el más obvio, es aquel en que todas las sociedades -de las que están mediocremente desarrolladas y que apenas han obtenido el giro de la civilización, hasta las más avanzadas y poderosas- dos clases de gente aparecieron; la clase que gobierna y la clase gobernada. La primera, siempre la menos numerosa, ejecuta todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que el poder trae, por lo que los segundos, la clase más

numerosa, es dirigida y controlada por la primera, de una manera que es hoy en día más o menos legal, más o menos arbitraria o violenta".^{49/}

Los líderes tienen los medios y la motivación para obtener el control por encima de las actividades del poder, en el sistema político. Su motivación, puede estar basada sobre una ideología de compromiso, más grande de lo que es generalmente presentada entre las masas, o en el caso de una relación altamente por riquezas, posición y poder, dentro de la esfera de la economía privada.

La teoría de élite, acepta la premisa de que hay grandes números de personas que por razones psicológicas simplemente no desean ejercer el liderazgo.

El concepto del control de la élite sobre el aparato del gobierno es tan antiguo como la teoría política en sí. Además, hay muchas descripciones de la manera en la cual trabajan las élites y la naturaleza de la misma. Robert Dahl, por ejemplo: ha avanzado la teoría de la poliarquía, contenida en su famoso estudio sobre el poder en la comunidad. Titled, Who Governs?^{50/}

Una poliarquía es una mezcla de gobierno de la élite y el consentimiento democrático. Definiendo democracia como entera participación de ciudadanos ilustrados en el proceso político, y la autocracia como dominación del proceso político

^{49/} Op. cit., pág. 6.

^{50/} Peter Woll, op. cit., pág. 46, Robert A. Dahl, Who Governs? New Have Yale University Press, 1961.

por un solo individuo, la poliarquía cae en alguna parte entre las dos, más cerca de la democracia que la autocracia.

En la poliarquía, los procedimientos democráticos se mantienen, tales como las elecciones y la oposición política hacia las élites en el poder. Además, la competencia entre las élites está siempre presente. Estos factores tienden a mitigar el poder de cualesquiera de una élite. Traen en sí, la circulación de la élite, la cual es vital en la conservación del liderazgo democrático.

Las críticas a este modelo se fundan en que es totalmente abstracto y académico y en que la práctica señala que los votantes se orientan más por la personalidad de los candidatos que por las opciones políticas que un partido ofrece al electorado. Así, en el mejor de los casos, estas opciones no se sujetan a la aprobación de los votantes, sino que son determinadas por el círculo interno de cada partido.

Mills señala que la existencia de una élite del poder invalida todos los otros modelos de formulación de políticas y que con frecuencia los líderes gubernamentales deciden sin tomar en cuenta a los grupos de interés, de modo que la mayoría de las decisiones políticas y económicas son adoptadas por un grupo relativamente pequeño, lejos del control del público, sobre todo en los problemas críticos que requieren de decisiones rápidas y secretas. Estas élites presentan características, clases, posiciones económicas y destrezas diferentes,

las cuales las separan de las masas.^{51/}

El modelo de los sistemas

Todos los modelos anteriores de la formación de la política han estado enfocados sobre el aspecto del sistema político para explicar cómo es la política pública o cómo debería ser formulada. El modelo constitucional enfatiza la interacción de las tres ramas del gobierno; la teoría de los grupos, el papel de los grupos de presión, organizados o desorganizados; el modelo del partido, el papel de los partidos y del electorado; y teoría de la élite, la dominación del sistema por unos cuantos líderes de grupos definidos cuidadosamente, cuyas características pueden ser predecibles.

La teoría de sistemas no es igual a cualquiera de ésta, ya que explica el proceso político en términos de una amplia variedad de recursos del poder, de manera que cada política, es el resultado de una combinación distinta de fuerzas políticas. Concibe a la vida política como un sistema, en el cual, el gobierno es el formulador de las políticas, pues tiene autoridad para crear leyes y disposiciones sobre la comunidad. En este sentido, el modelo de sistemas se opone a las teorías que sugieren que muchas decisiones importantes son tomadas en las esferas privadas.

^{51/} Dicc., op. cit., pág. 277.

Dentro del marco del análisis de sistemas, todos los modelos previos pueden ser involucrados de una manera u otra. Los teóricos de sistemas afirman que la política pública es de terminada sobre la base de un campo amplio de fuerzas políticas, y de que políticas particulares son el resultado de combi naciones de diferentes facciones.

Cada parte del sistema está conectada con cada otra parte, y juntas, esta interacción produce las máximas fuerzas y determina así, la política pública. En el modelo de sistemas, la política pública es producida solamente por el gobierno, el cual, tiene la autoridad de hacer reglas y regulaciones sobre la comunidad. La teoría de los grupos de interés y de la élite, no siempre definen claramente la política pública de esta manera, y con frecuencia sugieren que las decisiones públicas importantes sean hechas en la esfera privada. El siste ma político puede verse en términos de macro-sistema... y micro-sistema...

El análisis macro-sistemático observa al sistema político en términos de unidades grandes dentro de sí, que afectan el proceso gubernamental. Partidos políticos y grupos de interés llegan a ser la fuente de mayor insumo en el gobierno, haciendo demandas y dando ayuda al legislativo, ejecutivo, judicial y ramas administrativas las cuales actúan como "mecanis mos de corrección", tomando en cuenta las demandas y ayudas para hacer determinaciones en la política pública.

Todas las partes del sistema político están interconectadas de tal manera, que es difícil hacer declaraciones generales acerca del punto focal del poder político. Esto llega a ser posible cuando el análisis micro-sistemático es empleado y el sistema es partido en sub-sistemas, alimentados por demandas específicas que son procesadas por partes específicas del gobierno, responsables de formular políticas en sus propias esferas. Estos sub-sistemas existen por la naturaleza especializada del proceso de establecimiento de políticas; es decir, las políticas se formulan dentro de la esfera de los intereses especializados, el público en general no se involucra como conjunto, pese a que se afectará a todo aquel que se encuentre en el ámbito específico de aplicación de la política. Por lo tanto, aunque los sub-sistemas^{52/} son relativamente democráticos, no responden necesariamente al interés público.

5 Elementos: el concepto de los medios ambientes políticos

Los elementos principales en el proceso político pueden ser vistos como grupos de medio ambiente funcional dentro del cual tienen lugar diferentes aspectos del proceso. Dentro de cada uno de estos medios ambientes, hay una cantidad de teatros donde actores hacen una interacción. Dos atributos de es

^{52/} Los subsistemas quedaron definidos en los tipos de política de Lowi, pág. 51.

te concepto explican la utilidad de esta clase de sobre inspección. (Overview).

Primero, el uso de ambientes minimiza la tendencia equivocada de clasificar la implementación solamente como un fenómeno unidireccional, de la clase de "cabeza hacia abajo", que caracterizaba el precedente modelo "clásico", descrito en la parte anterior. Los medios ambientes siempre están en flujo. No son mutuamente excluyentes, porque los mismos actores pueden jugar un papel diferente en medios ambientes diferentes. El concepto de medios ambientes sugiere que hay cierto orden en la vida política, pero que las partes ordenadas pueden ser fluidas más bien que dominadas por un solo movimiento unidireccional de la cima hasta abajo.

Segundo, el concepto de medio ambiente puede comprender una variedad amplia de actores diferentes que pueden tratar de influenciar el proceso político.

Cualquier persona puede introducirse en este concepto, no solamente los actores "legítimos" gubernamentales, pueden ser incluidos en un ambiente político. Pues el concepto de medio ambiente da flexibilidad y una simplicidad básica a un proceso complejo.

En el libro de Nakamura y Smallwood, se ve el proceso político en términos de tres medios ambientes funcionales relacionados, cada uno de los cuales contiene varios grupos de actores.

MedioAmbientes PolíticosFunciones

Medio Ambiente I

Formación de la política.

Medio Ambiente II

Instrumentación o ejecución
de la política.

Medio Ambiente III

Evaluación de la política.

Estos tres medios ambientes están íntimamente relacionados y por consiguiente uno es complemento de los otros; viéndolos de una forma conjunta, éstos nos proporcionan todos los aspectos de la implementación y evaluación de la política pública.

El primero, que es la formación de la política, es el más estructurado de los tres, concentrándose en él, mecanismos para hacer las políticas prescritas por la ley. Una política se origina en este medio ambiente en respuesta al interés de actores poderosos gubernamentales, asimismo requieren la participación de otros individuos fuera del gobierno y los grupos que son capaces de influenciar a los que hacen las políticas, en respuesta a situaciones de crisis, o por causa de preocupaciones y presiones públicas más generales. Por otro lado, los actores y la estructura del segundo, actualización de la política, varían dependiendo de la clase de política bajo consideración; aquí los actores son guiados por los mandatos de los que forman la política, también pueden ser influenciados

por sus propias percepciones y los esfuerzos para juntar el apoyo requerido en sus trabajos, y de esta manera actualizar una política. El tercero de éstos, llamado evaluación de la política, es el menos organizado, amorfo y el más abstracto. En éste se pueden incluir a los actores de los otros dos medios ambientes, ya que se ocupan de la planeación del pronóstico, negligencia o la vigilancia de actividades. Este proceso a menudo tiene dos objetivos: determinar el éxito o fracaso de políticas y/o desarrollar alternativas políticas. Este medio ambiente, da lugar a la generación de nuevas políticas que son legitimadas en última instancia por los actores del medio ambiente I.

Conexiones:

Las conexiones de comunicación y de conformidad entre los diferentes actores en los tres medios ambientes, unen al sistema político. "Comunicación" presupone una situación en la cual cada propuesta de dos (o más) individuos es analizada en su medio ambiente y de que sus opciones de lo otro puede afectar lo que sucederá.^{53/}

En el sistema político, las conexiones de comunicaciones son especialmente importantes entre el medio ambiente I, de los constructores de la política, y del medio ambiente II, implementadores de políticas porque, como Edwards y Sharkansky señalan en "The Policy Predicament", el primer requerimiento para una implementación efectiva es que aquellos responsables para llevar a cabo una decisión deberían conocer lo que ellos

^{53/} Ibid. págs. 23-24.
Takamura y Smalwood.

supuestamente deben hacer. Las Órdenes para implementar una política deben ser consistentes, claras y precisas.^{54/}

A pesar de esta advertencia, las conexiones de comunicaciones dentro de cualquier sistema político, pueden estar repletas de escollos potenciales. Pueden ocurrir contratiempos a causa de: 1) mensajes desvirtuados de las personas que las envían; 2) malas interpretaciones por los que las reciben, ó 3) falla del sistema en términos de transmisiones averiadas, sobrecarga, "ruido", o mecanismos inadecuados de obediencia.

La primera dificultad potencial -mensajes desvirtuados por los que los envían- pueden resultar de las limitaciones en la comunicación verbal y escrita. A causa de la potencial ambigüedad del idioma, asociado con otras coacciones que pueden diluir el contenido del mensaje (Ej. tiempo limitado permitido para las comunicaciones "prohibido", el idioma basado en la etiqueta, etc.). La esencia completa de unas comunicaciones puede no estar contenida en el mensaje.

Los escollos potenciales de las segundas comunicaciones -mala interpretación por los que los reciben- pueden ser no intencionales o intencionales. Si los mensajes políticos transmitidos están mutilados, los que los reciben pueden simplemente no interpretar esos mensajes, así como la implementación o instrucciones de evaluación para ser seguidos estrictamente. Los implementadores pueden "mal leer" o ignorar los men

^{54/} George C. Edwards and Sharkansky, *The Policy Predicament*, San Francisco: FSCOMAN 1978, pág. 295.

sajes que son transmitidos por los productores de las políticas, porque esos mensajes atentasen contra varios burócratas o prerrogativas personales.

Finalmente, el sistema de transmisión puede estar sujeto a las fallas de comunicaciones. Debido a la ausencia de maquinaria efectiva para transmitir mensajes de un medio ambiente a otro, puede resultar en las comunicaciones que son enviadas a los actores equivocadamente o ni siquiera transmitidos.

Otro sistema de fallas muy importante, puede resultar de una ausencia de continuidad y de mecanismos de obediencia de los mensajes que pueden ser utilizados para asegurar que los mensajes sobre las políticas han sido recibidos exactamente, y de que los ejecutores y evaluadores, están tratando de tomar acción apropiada de acuerdo con los mensajes recibidos.

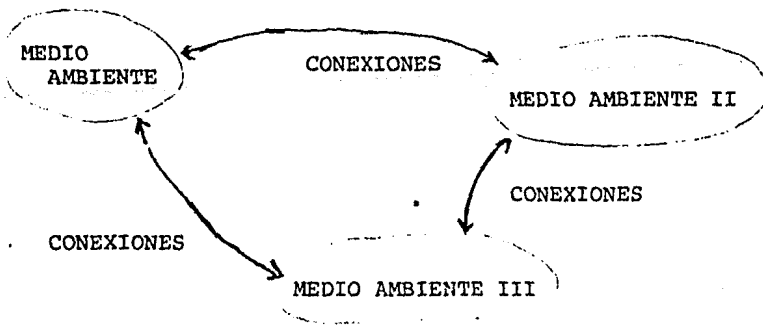
Un componente final en cualquier sistema, en adición a sus elementos del medio ambiente y sus conexiones de comunicación consiste en sus entradas y puntos de salida, es decir, en que momento se inicia el programa y en cual acaba, de acuerdo a las actividades seguidas.

El sumario descriptivo de la formación política del medio ambiente, al principio tocó brevemente el porque una política puede ser iniciada. Los estímulos primordiales mencionados, fueron los intereses de actores poderosos, situaciones críticas, más difusión política en las presiones e intereses. En contraste es mucho más difícil determinar precisamente el cómo o dónde una política puede originarse y también parece im

posible que esto ocurra en cualquiera de los tres medios ambientes o aún en los recursos completamente fuera de estos ambientes. Por lo tanto, mientras sea posible para la política originarse en cualquier medio ambiente, se pondrá atención en lo referente al medio ambiente I, como la fuente principal de las iniciaciones de la política, puede ser aún más frustrante acertar dónde, cuándo y cómo las políticas pueden virtualmente salirse del sistema. Ya que la necesidad para continuar y las condiciones que afectan una política, pueden cambiar de la noche a la mañana, parece lógico asumir que muchas políticas pudieran ser terminadas en algún punto.

Por lo tanto, una vez más, la terminación del proceso político puede involucrar una serie compleja de interacciones entre actores de los tres medios ambientes. Las conexiones circulares entre estos diferentes medios ambientes, constituyen la esencia del sistema político.

Diferente al modelo "clásico" anterior, el sistema político que hemos descrito es cíclico en vez de jerárquico.^{55/}



^{55/} Op. cit., Nakamura y Shatkansky, pág. 27.

6.- Planeación De La Política Pública:

El concepto de la planeación

La idea central de la planeación es la "racionalidad", planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción de unas pocas, compatibles con los medios disponibles. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. Planificar es, en consecuencia, un proceso de virtud del actuar "la actitud racional", que ya se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias.

Atendiendo al resultado de la programación, planificación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Por lo que planificar implica en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o una familia.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles. Significa también, la adopción de normas o decisiones previas a la acción en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.^{56/}

^{56/} Gonzalo Marner, Planificación y Presupuesto por Programas, pág. 44.

7. Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales

Contenido de los planes y programas

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera: 1.- Presentación; 2.- Diagnóstico; 3.- Pronóstico; 4.- Fijación de metas y asignación de recursos; y 5.- Ejecución del programa.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. El diagnóstico tiene por objetivo explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la que se planifica. Esta parte examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudentes, estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidas, procurando relacionarlos entre sí. Todo este bagaje de información debe ser presentado en forma sistemática en el programa; que viene a ser la fundamentación básica de los planes.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas ten

dencias observadas en el diagnóstico, teniendo por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias.

En la parte de los objetivos, corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ha demostrado qué acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. En el documento programático deben mostrarse las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera que reduzcan al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. Además, debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Esta parte, que es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También deben figurar aquí las especificaciones del financiamiento que se necesitará y las fuentes de donde se obtendrán.

El programa debe contener, finalmente, una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, debería abordarse las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. El programa debe contener, en suma, el plan

teamiento completo acerca de la forma como se llevará a la,prác tica. Estos aspectos son de importancia para los administrado res de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organiza tivas de un programa.

Qué es un programa

Establecer qué puede ser o no ser un programa, invo lucra el concepto distinguido y agrupado de varios objetivos y actividades. Las conceptualizaciones alternativas son posibles y frecuentemente fluctuantes. Charles Hitch y Roland McKean, en su libro "La Economía y la Defensa de la Epoca Nuclear" (pu blicado por Atheneun el año de 1969). Ha llegado a ser clási co en su campo, discutiendo el problema, y nos ilustra la dife rencia entre un programa y un objetivo (de expedición)...Cier tas actividades de la fuerza aérea, armada y marina, producen un notorio poder de represalia, y estas actividades pueden ser agrupadas y llamadas un programa. Previniendo lo anterior se ha hecho posible el uso de los missiles. El poder del hombre, la comida y transportación, son los términos intermedios que pueden ser llamados "objetos expedidos"...^{57/}

^{57/} Lynden and Miller, pág. 14, Planing Programming Budgesting.

La designación de horario de programas puede ser descrito como construcción de un puente entre un asunto de filosofía política (para qué sirve el gobierno) y la función administrativa de la asignación de recursos entre las alternativas de los objetivos gubernamentales. La única función de un presupuesto por programas es implementar las conclusiones de una filosofía política a través de la asignación de recursos hacia su ejecución... en un número de áreas donde los objetivos no son claros.

El programa aplicado como una labor u operación debe tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- 1) Todo programa debe facilitar la comparación de mé todos alternativos para perseguir un objetivo de política determinada en forma imprecisa;
- 2) aún cuando los objetivos estén claramente definidos deben buscar en el programa medios operativos para conquistarlos;
- 3) los programas deben consistir en un cierto número de elementos complementarios, algunos de los cuales quizás sean eficientes sin los otros y algunos altamente interdependientes con el conjunto;
- 4) en el programa se determina un elemento dentro de un proceso de mayor magnitud, y generalmente el programa está vinculado con otros elementos;

- 5) los programas deben contener estructuras que se invaden entre sí, esas invasiones se usan como me dio de satisfacer ciertos objetivos; y,
- 6) en el programa es muy importante el lapso que abar que los desembolsos.^{58/}

La programación y los presupuestos difieren entre sí; pero, son procesos cíclicos complementarios y deben ser compatibles unos con otros. Mosher hizo un análisis en función de esto en el que nos indica: "la formulación de presupuestos está vinculada en muchas maneras con las de los programas, aunque los procesos son fundamentalmente distintos; los organismos y las personas interesadas difieren en parte de los procedimientos, las fechas oportunas, el principio filosófico y las clasificaciones. La preparación acertada de los programas depende de los sistemas de programación y de los presupuestos que se usen, en algunos casos hay pocas diferencias entre los dos sistemas; en otros sin embargo, sí existe una diferencia radical.

Planes de desarrollo global y sectorial. Proyectos.

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarro-

^{58/} Alan W. Steiss, *ibid*, pág. 206.

llo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones, pero, en general, siguiendo los criterios establecidos en diversos estudios de la CEPAL puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyecciones individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por sí solo que su conjunto constituye un buen programa, en consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".^{59/}

El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de la CEPAL, como un "acto de orden", en el que se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlos.^{60/} Estos programas pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas de un país, para hacer dichos análisis y pro

^{59/} CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, pág. 8, Méx., 1952.

^{60/} CEPAL, *ibid*, pág. 8.

yecciones, se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, éstos se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global, en virtud de las cuales se formulan los planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial es distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar, menciona Jorge Ahumada "los cuellos de botella", que se han generado en la economía. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, a eliminar esos estrangulamientos.^{61/}

La preparación de proyecto en la fase final de la formulación de programas de desarrollo y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas, en el proyecto de inversión se han definido como un conjunto de antecedentes que permiten estimar las ventajas y desventajas que tiene la asignación de recursos en un país, para la producción de determinados bienes y servicios. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad.

^{61/} Ibid, pág. 9.

Los instrumentos globales de la programación

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos instrumentos de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente, estos instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas, todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas más que otras. Los principales elementos de programación son: los modelos económicos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

Estos modelos integran instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto. Para alcanzarlos, el gobierno cuenta con ciertos medios, como obras públicas, tributación, etc. pero estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos indirectos o subsidiarios que no sean contradictorios con los fines propuestos. Así pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe captarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación, en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos efectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto

de "simultaneidad" en las metas y medios. Los modelos de desarrollo se nutren de la información proporcionada por los sistemas de contabilidad.

Los sistemas de contabilidad y los presupuestos gubernamentales correspondientes constituyen la estructura conforme a la cual, se organiza la información estadística a fin de hacer el análisis del pasado y proyectar el futuro. Para que estos "esquemas de información" cumplan un objetivo de fondo, y no queden sólo en una presentación formal y ordenada de datos, menciona Gonzalo Marner, que es preciso utilizar las "técnicas sustantivas de programación".^{62/}

Cabe remarcar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, según hemos notado, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria y a través de la utilización de los modelos de programación se determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo. Además, determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas a largo plazo fijadas por la programación global. Esta

^{62/} Gonzalo Marner, *Ibid*, pág. 54.

técnica, en suma, sirve para determinar el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo.

Los presupuestos económicos nacionales

Todas las fases de la programación global que se mencionaron con anterioridad, van permitiendo por medio de las aproximaciones sucesivas, la cuantificación de las distintas transacciones que serán precisas para el cumplimiento y logro de las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y contabilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones, dando origen a los presupuestos económicos. El presupuesto económico nacional, constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de contabilidad social y dividida por unidades económicas.

Los planes de largo, mediano y corto plazo

I).- Los diversos tipos de planes.- Todos los países han formulado planes generales de desarrollo económico a largo plazo, en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo de largo plazo, son expresadas con mayor detalle en la formulación del programa de inversión pública de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales, y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Tanto los planes generales de desarrollo como los planes de inversiones públicos se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos.

El presupuesto del gobierno constituye el instrumento de ejecución inmediata a corto plazo de los objetivos expresados en los planes de largo y mediano plazo, contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas. Se deben formular dentro de la realización de los planes operativos anuales, de los cuales forman parte.

II).- El funcionamiento del proceso de elaboración de planes. Trata de mostrar la forma como debería organizarse el sector público para hacer posible el funcionamiento de un sistema de planificación, y la asignación de cada instrumento en unidades administrativas específicas para que se encarguen de su utilización.

Para operar los mecanismos de orientación, los gobiernos han creado organismos centrales de planificación. Suelen ser de tres clases: un consejo político técnico; una oficina técnica de planificación central; y un consejo consultivo. Es

tos organismos están encargados de definir la estrategia de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo, encargados además de aprobar los planes y decidir las estructuras del presupuesto.

La administración se inicia con la planificación de las acciones a realizar. En este proceso no sólo participan los técnicos de alto nivel, sino también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores, en todos los niveles de la administración del estado, comprenden a los gobiernos estatales y municipales. En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población tras los objetivos trazados.

Los programas operativos de corto plazo y presupuesto

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas. Los planes de largo plazo deben ser demasiado detallados, a fin de poder conducir las actividades estatales con el rico detalle de la experiencia inmediata. Para tal efecto, se deben formular programas de trabajo de corto plazo, que por lo general abarcaran un año, es decir, deben ser anuales. En otras palabras, la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. Este programa de trabajo de corto plazo emerge del plan de largo plazo y debe contener todos los

elementos que permitan la asignación de los recursos.

Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de producto final o en términos de volumen de trabajo. Una vez determinadas estas unidades físicas de producto final se debe proceder al cálculo de los costos. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace por medio de un presupuesto. Presupuestar, en este sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para determinar los recursos y establecer de dónde se obtendrá ese dinero.

8. Relación entre políticas, planes y presupuestos de corto plazo

Como se ha observado, existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación y son: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; y 4) la elaboración de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no existe una separación nítida; sino que, por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas.

Por otra parte, existe también estrecha relación entre la planificación y el presupuesto, como sostiene Frederich

C. Mosher, "presupuestar y planificar no son sinónimos, por de finición, la primera significa la proyección de la forma de conseguir y distribuir los fondos disponibles para un proyecto, mientras que la segunda, se refiere, a una proyección a futuro de algo que se hará".^{63/} Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica, primero, la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para la obtención de los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas y finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene mucha importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proporcionando bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es uno de los integrantes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte de otro.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones. Pero éste, para ser efectivo y ejecutarse

^{63/} Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice, pág. 48, N.Y., 1954.

a menor costo, debe ser planificado. Una vez planificada la acción, ésta debe ser presupuestada, es decir, medir los recursos que necesitará para ser obtenida. Por lo tanto, la formulación del presupuesto es el acto de medir de los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas siguientes, esto da lugar a nuevas decisiones políticas y nuevos planes y programas.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedios y bajos de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichas metas y objetivos al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de la ejecución.

El objetivo primordial de la planificación estratégica es ampliar la base sobre la cual se toman las decisiones públicas, cuyas consecuencias sean de largo alcance. Quienes for

mulan los planes estratégicos deben procurar conocer cuáles son las necesidades a largo plazo provenientes del crecimiento y del desarrollo, así como explicar las ramificaciones y las consecuencias de los programas públicos destinados a satisfacer necesidades. Es costumbre muy difundida en la planificación pública, realizarla dentro de una fecha tope específica, para un futuro de 5 años. En función de este enfoque, se proyecta a futuro. Basándose en esta proyección a futuro, se sugiere la idea de que los servicios y las instalaciones públicas tendrán que ampliarse proporcionalmente.

En virtud de este enfoque, la planificación se convierte frecuentemente en un proceso acumulativo; es decir, todos los elementos que las forman se suman para tener idea de como será el total.^{64/} A menudo la solución de los problemas se antepone a la implantación de metas y objetivos de largo alcance, para normar el desarrollo futuro.

Las condiciones en las que los proyectos se hacen para aportar soluciones a los problemas más inmediatos de crecimiento, se crea una situación a corto plazo, argulle Alan Walter S. "que con este enfoque, no se trata de resolver en forma real problemas de largo alcance de crecimiento y desarrollo, tampoco de formar necesariamente una base adecuada a la toma de decisiones a largo plazo sobre política"^{65/} Por defini-

^{64/} Alan Walter, S., Administración y Presupuesto Público, pág. 260.

^{65/} Ibidem, pág. 261.

ción, este proceso acumulativo es de planificaciones a corto plazo extendido a un período de largo tiempo.

Los planes tienen un valor limitado si su perspectiva no penetra suficientemente en el futuro, de modo que permita preveer cambios en forma racional y lógica. Se requiere de un método más dinámico de planificación estratégica para alcanzar los objetivos de toma de decisiones a largo plazo, que sean efectivos y racionales. En un enfoque semejante, es preciso que entren en juego "ampliaciones y combinaciones de hechos en forma sistemática".^{66/} Para señalar las alternativas del desarrollo a largo plazo.

9. Procedimientos para formular conjuntos de metas

El estudio de la formulación de planes, muestra las metodologías que más frecuentemente se han empleado en el proceso de planificación y se basa en el "enfoque inductivo". Tal método por lo general tiene por fundamentos una encuesta sobre las actitudes del público, de sus opiniones y objetivos.

En el modelo sistemático de planificación estratégica, el "enfoque deductivo" sustituye a las técnicas inductivas más generalizadas. A través del enfoque deductivo, la tarea de quien formula el plan, menciona Alan Walter S., se convier

^{66/} Ibidem, págs. 261-262.

te en establecer un conjunto de metas tentativas y de medidas de efectividad, sometiéndolas a prueba en el contexto de un número de habitantes, gracias a lo cual salen a la luz nuevos factores. Así, el proceso de establecer metas, se convierte en un instrumento educativo y político.^{67/}

En este contexto, las metas pueden definirse como "las codificaciones de normas deseables de desempeño". En esta definición se hacen figurar los conjuntos de metas como si estipulase el "estado que se desea en el sistema"; implica que en el proceso para tomar decisiones ha de ser factible manipular y controlar los factores variables para lograr ese estado deseado. Esta, también, aclara que los conjuntos de metas no se excluyen entre sí.

En el modelo para sistemas se toma explícitamente en consideración la probabilidad de que haya datos para procesar en puntos críticos de la planificación estratégica; es decir, en lo relativo a la fijación de metas. Se requiere salvaguardas específicas para reducir al mínimo la influencia de los perjuicios personales. Por consiguiente, las metas públicas deben formularse en el marco de una estructura conceptual concisa, que contenga en sí, un conjunto claramente determinado de "actitudes en conflicto", o sea las manifestaciones de sectores existentes o potencial de conflictos de preferencias.

Un aspecto especialmente valioso de este enfoque, es la atención directa prestada a la acción recíproca de conflic-

^{67/} Alan Walter S., *ibidem.*, pág. 271.

tos potenciales entre las metas y los efectos de la consecuencia en una meta sobre la posibilidad de alcanzar otras. En el modelo sistemático se procura llamar la atención hacia fuertes vínculos interdependientes. Es muy importante tomar en consideración estos vínculos, especialmente en el caso de decisiones que impliquen repercusiones a largo alcance.^{68/}

Para que las metas puedan ser efectivas, o sea realizables en su cumplimiento, deben traducirse en políticas públicas, las políticas pueden definirse como manifestaciones hechas por las autoridades facultadas para imponerlas, o sea, con autoridad para identificar y emplear los medios gracias a los cuales pueden conquistarse las metas aprobadas.

Las declaraciones políticas, tienen por objeto abarcar toda la escala de actuaciones requeridas, desde la determinación de una meta, hasta el punto en que ésta se conquiste. El establecimiento de la política además, puede abarcar varios puntos de una serie continua de medios, desde los de largo alcance, los generales y culturales, hasta los programas más próximos, específicos y destinados a la actuación. Un elemento trascendental que no está comprendido, es el grado de generalización o de especificación para cumplir cada política.

Si continuamos más detalladamente el análisis de los problemas objeto de los conjuntos de políticas y las formas de planificación para crear las diversas maneras de actuar, apare

^{68/} Ibid., pág. 275.

cen tres grupos generales. Pueden verse que las políticas contienen datos para procesar planificaciones de orden estratégico, táctico o de operaciones. Los objetivos y las prioridades exigen por lo general planes estratégicos; en cambio los medios y los estándares son datos de procedimiento en los planes de operaciones.

Se puede sugerir de acuerdo a lo expuesto por Alan Walter S., otra serie continua que produzca dos grupos en los niveles de ejecución de las políticas. La determinación de políticas generales y la política de los planes, es primordialmente una prerrogativa legislativa; en cambio, el cumplimiento y el control son del dominio administrativo. La política del programa es en alto grado fruto del proceso de formulación de presupuestos. Este proceso a su vez, representa la confluencia, tanto de la actuación y la responsabilidad administrativa, como de la legislativa.^{69/}

Etapa 1: Creado el macroplan

Si el macroplan ha de ser valioso, debe incorporar elementos de la planeación. El macroplan enfatiza los elementos seleccionados con conciencia, dirección y control de la circunstancia. Su meta es la de vencer un medio ambiente restringido por una apreciación grave de las implicaciones futuras

^{69/} Ibidem, pág. 282.

en las decisiones corrientes. El plan busca promover coordinación y aceptación entre las metas comprendidas sobre las inseguridades del futuro, se esfuerza para imponer las seguridades del conocimiento y habilidad. Para ser efectivo, el macroplan debe presentar mucho más que una respuesta al cambio y a las exigencias a mitad entendidas en los tiempos: debe asimismo, contribuir a una dimensión hacia el futuro. Según lo declara Jan Tinbergen: "nuestro conocimiento de las leyes de producción es muy limitado y está sujeto a un cambio constante". En otras palabras, la carencia del conocimiento es mucho más agravante por la carencia de teoría para predecir el cambio futuro sobre condiciones variantes, de modo que los planeadores puedan retroceder a las proyecciones rectas del conocimiento económico en años previos hacia aquellos del futuro.^{70/}

Sin una teoría revelante, nadie puede saber si cursos anteriores continuarán, o cómo serán afectados por las nuevas condiciones. Los planeadores se enfrentan con un dilema: deberían proyectar el pasado inmediato en la suposición que el futuro sea similar, o esperar un comportamiento cíclico en la suposición que el futuro será diferente. Aún si ellos pueden asumir que el futuro continuará con cursos pasados, tendrán que elegir entre el curso firme o seguro -quiere decir, en favor de una velocidad en el crecimiento fijo- o un ciclo, percepción de cuyas cimas y canales depende la duración del período

^{70/} Caidem y Wildavsky, op. cit., pág. 176.

do tomado y sus interpretaciones. La responsabilidad para la planeación en casi todos los países descansa en alguna clase de comité nacional o cónsul, con frecuencia compuestos de altos políticos, el ministerio de finanzas, y la cabeza o director de un banco central, así como los miembros de la dirección central de planeación.

Establecer una planeación es, por lo tanto, algo más que la política como un ejercicio experto. Los planeadores frecuentemente se limitan a presentar conjuntos alternativos de las figuras en crecimiento y explicar las implicaciones de cada una en términos de las necesidades de invertir. Concretamente los planeadores tienen que decidir qué invertir y dónde invertirlo. Teóricamente, ellos deben sumar las necesidades de la inversión del país, sacando en conclusiones que recursos estarán disponibles, y cubren el hueco, ya sea bajando la escala del programa o encontrando nuevos medios de financiamiento.

La inseguridad y la restricción, también las confronta el planeador para ponderar la elección crucial de donde invertir los recursos. En resumen, existe el problema de trabajar en las particiones relativas de los sectores públicos y privados. Este problema, no es ya solamente uno de complejidad, es de valores y metas, porque trae a pregunta, el énfasis entero de la teoría del desarrollo. La teoría del desarrollo, no ha sido estática.

Etapa 2: Llenar el plan

La construcción de un macroplan es solamente una parte del trabajo de los planeadores. Estos son responsables también, por asegurarse que los programas iniciados por otro permanezcan dentro del marco del plan. Nuestro estudio concierne principalmente al plan del sector público. Para planear exitosamente en el sector público, los planeadores necesitan suficiente poder para imponer sus prioridades y esas prioridades deben tener alguna validez especial, deben ser "correctas". Ya que los planeadores actúan con una capacidad esencialmente consultiva, dependen no solamente, de la buena voluntad del gobierno y sus propósitos de planear, sino también sobre su habilidad para imponer las decisiones.

El proceso formal de llenar el plan con problemas de inversión, es relativamente sincero e increíblemente similar de país a país. Para el sector público, el proceso puede ser dividido en cuatro etapas: a) solicitando proposiciones al proyecto; b) evaluando las proposiciones del proyecto en términos de planear prioridades; c) consolidando los proyectos en el macroplan; d) imponiendo prioridades en el plan.^{11/} Estas etapas no tienen lugar en secuencia rígida, usualmente son llevadas a cabo con el desarrollo del macroplan. Una suposición inicial de la segunda etapa del proceso de planeación, es de que habrá

^{11/} Caidem y Wildavsky, pág. 184.

proyectos disponibles que se acoplen dentro del plan y ser realizados durante el período del plan, como un medio para realizar los blancos del plan.

El primer problema para los planeadores es asegurar las proposiciones para el proyecto, y la falta de entendimiento por otros oficiales. Pueden empezar el proyecto enviando una circular diciendo sus requerimientos, la cual puede incluir un informe del proceso del año anterior, una declaración justificando la propuesta de los gastos del presupuesto por referencia a las objetividades políticas. La respuesta con frecuencia es insatisfactoria. Parte del problema consiste en la escasez de personal calificado, que plaga la administración del gobierno en los países pobres y, en particular, en el sentido que oficiales mayores son entrenados en un tiempo cuando la administración estaba más interesada con la regularidad y funciones del gobierno doméstico que en un desarrollo activo. La estructura de un gobierno en sí, no es con frecuencia conducente para planear. El planear en ningún momento o medio es libre de proyectos cuidadosamente preparados.

Evaluando las proposiciones del proyecto, puede ser esperado, por lo tanto, que después de dos décadas de experiencia para planear los principios de evaluar las propuestas para un proyecto en relación a un plan nacional, podrían ser bien establecidas, pero aún los planeadores con más frecuencia, confiesan su inhabilidad para evolucionar una crítica para la selección de los proyectos que llenarán sus planes. No existe

una manera infalible de establecer prioridades claras; las decisiones son hechas sobre una base de juicio.

El macroplan, debería poder estimar la contribución que debe ser hecha por cada sector de la economía a los blancos del crecimiento y de tener alguna idea de cómo los proyectos individuales deberían en sí, contribuir al crecimiento sectorial.

Las dos etapas en la planeación nacional -crear el macroplan y llenarlo- son en la práctica llevadas a cabo al mismo tiempo. Este método de planeación con un amplio espectro de organizaciones y direcciones involucradas en las etapas anteriores es con frecuencia llamado "interativo" o "vaivén" en la planeación. Su meta es lograr la máxima participación y cooperación de los planeadores e innovadores al darse cuenta de las intenciones de cada uno.

En ocasiones, el macroplan da poca información con respecto a los proyectos. Puede contener nada de política. Los procedimientos aprobados pueden ser seguidos, pero no hacen ninguna diferencia al final de los resultados. Aún si trabajara, el proceso de vaivén no siempre mejora el plan, según son acomodados los detalles y los blancos alterados, el resultado puede tener validez especial. La relación del plan hacia la realidad, puede llegar a ser menos importante que la del ejercicio, que tiene que poner todas las partes juntas; el plan llega a ser un fin en sí mismo. Una vez que el macroplan y el programa de inversión pública han sido redactados, son aproba-

dos y proveen un esquema para las actividades de expansión públicas y privadas, en los años del período del plan. Es en este punto, que los planeadores encuentran que la palabra mágica "desarrollo" y la distribución de los recursos que implica, atrae otros competidores.

Imponer las prioridades del plan, una vez que los planeadores han establecido prioridades escogidas. El mismo gobierno debe tener suficientes recursos políticos y administrativos para imponerlas. La demanda de los planeadores, por lo tanto, puede ser contraria a los intereses de aquellos quienes tienen el poder, el cual se deriva de los datos de la vida política en los países... Hay poco sentido en preguntar qué clase de régimen y arreglos formales mejor acomodan a la planeación: la inseguridad básica del gobierno, su naturaleza fragmentada, y las demandas de las fuerzas sociales sobre ella, difieren en grado de un país a otro, pero son similarmente intolerables en todo. Sin importar en qué país trabajen, los planeadores deben tomar en cuenta las circunstancias políticas, las cuales deben afectar el modelo de la planeación comprensiva que están tratando de poner en práctica.

La planeación y sus obstáculos

Los planeadores no están satisfechos con su ejecución. En cada paso parece que son frecuentados por los obstáculos. La

información que ellos requieren, escasea; la maquinaria administrativa que necesitan para convertir los planes de papel en programas, está perdida; el apoyo político no solamente está ausente, sino que la interferencia política, amenaza la racionalidad en la planeación. Tienen que tratar con la inseguridad ya avanzada y con frecuencia de acuerdo a una línea vedada.

Los problemas relacionados con el equipo o staff son aquellos que se dirigen al sector público generalmente, ya que la inseguridad también hace difícil mantener un equipo o staff calificado. La escasez de tiempo y recursos para planear, son con frecuencia vistos como indicadores de la carencia de apoyo político. Los planeadores pueden resentir su dependencia sobre los políticos en términos de referencia o como catalistas para activar los planes.

Podemos decir que en la planeación nacional, primero viene el conocimiento casual, el cual es crucial en la planeación de alto alcance, porque las consecuencias de cada acción llegan a ser una base para los pasos del éxito. Cada error en predicción será ampliado, en su impacto sobre las decisiones futuras.

La planeación nacional provee un examen duro en el conocimiento casual, hombres, recursos, e instituciones deben ser movilizados y relacionados con cada uno, en las etapas sucesivas en tiempo, en orden para obtener resultados predecibles que conducen a la realización de los objetivos, el poder y la planeación son maneras distintas de ver los eventos. Planear

asume poder. La planeación nacional, por lo tanto, hace demandas estrictas sobre el gobierno y las políticas. La planeación demanda el poder de mantener objetividades futuras prominentes en el presente.

Si la planeación ha de ser más que un ejercicio académico, debe realmente guiar las decisiones del gobierno. Las acciones del gobierno deben en escala mayor, mantenerse en el plan, si es que ha de tener un efecto práctico, el gobernar y el planear, llega a ser el proceso por el cual la sociedad toma sus decisiones.

De alguna manera, nunca existe la información suficiente, tiempo, staff, dinero, experiencia, apoyo político, y la cooperación administrativa, y hasta que no exista, a los planeadores no se les está dando una oportunidad justa para ejercitar sus habilidades, técnicas, juicio y sabiduría.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION

Y CONTROL DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL.

- 1.- RELACION ENTRE PLANEACION Y -
PRESUPUESTO.
- 2.- EL PRESUPUESTO COMO PROCESO -
POLITICO.
- 3.- DIFERENTES TECNICAS DE PRESU-
PUESTO.

4. Relación entre planificación y presupuesto

La década de los años 50's marca la expansión de las actividades del sector público en América Latina, verifica a través de cifras muy significativas en cuanto a su participación en el proceso económico y social, con esto se transforma sucesivamente la concepción tradicional de "estado prestador de servicios" hacia los de "estado redistributivo" y finalmente a la de "estado productor", surgiendo así el concepto de "economía mixta" asociado a la intervención del estado en el proceso socioeconómico de los países.

El sector público asume funciones, tales como: organismos de promoción y empresas productoras de bienes y servicios.

La magnitud, complejidad y diversidad de las funciones asumidas por el sector público motiva la preocupación de las autoridades políticas para hacerlas efectivas y eficientes, esto demanda investigación y adopción de técnicas especializadas como son la planeación y la presupuestación.

La planificación fue desarrollada por la CEPAL en los años 50's y tuvo sus bases más importantes en:

- a) La evolución de la teoría económica a partir de la gran depresión.
- b) La aplicación generalizada de medidas de control económico en Europa.
- c) Los adelantos logrados en las décadas anteriores en la teoría macroeconómica; y
- d) La pérdida de vigilancia del modelo económico de la competencia perfecta.

Estos elementos indicaron la insuficiencia de los mecanismos de mercado para garantizar, por sí solos, el pleno empleo de los factores productivos y la asignación óptima de los recursos disponibles.

Por otra parte, el crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional; la demanda de fuerza de trabajo por el gobierno; la ampliación de los servicios gubernativos; la creciente y cada vez más diferente distribución institucional de los gastos del sector público, la presencia significativa de los gastos de inversión, genera problemas inherentes al financiamiento público: a su vez sufre las consecuencias de un sistema tributario regresivo, de la vulnerabilidad frente al comercio exterior. De la inestabilidad-ingreso de las recaudaciones, lo que conduce a un alejamiento crónico del presupuesto.

Con tales antecedentes el sector público agente regulador del comportamiento socio-económico y productor de bienes y servicios tendientes a solucionar la problemática del desarrollo, cambia su forma de presupuestar que hasta entonces, se basaba fundamentalmente en el método de los "incrementos anuales" con un alcance exclusivamente financiero e institucional, por la técnica del presupuesto por programas como el mejor instrumento de la planificación a corto plazo, de política económica y de racionalización administrativa.

La idea central de la planificación es la de racionalidad; planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción de unas pocas, compatibles con los medios disponibles -señala inteligentemente lo que en un futuro debe o no hacerse.^{72/}

Gonzalo Martner^{73/} menciona que si la planificación es observada desde el punto de vista de la programación, ella queda definida por acciones de coordinar, prever, anticipar el futuro y determinar una conducta a seguir.

En consecuencia planificar es para él, un proceso en virtud del cual, la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se preven hechos, se proyectan tendencias, en otras palabras planificar im

^{72/} Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programa, pág. 45, México, 1967.

^{73/} Ibidem, págs. 46-47

plica, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiará la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia.

Programar significa valerse de un método racional por medio del cual se fijan metas a alcanzar, en función de los recursos con que se cuenta. Significa además la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los hechos que se susciten.

Los planes de largo y mediano plazo deben ser ejecutados en el corto plazo a través de programas específicos de acción inmediata, cuando se tratan de programas gubernamentales se incorporan al presupuesto fiscal, el cual pasa a constituirse de esta manera en eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico. El presupuesto moderno es en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato. En este sentido, si el presupuesto es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo en la parte correspondiente al sector público, debe formularse en concordancia con dichos planes; en primer lugar, en cuanto a la determinación de las acciones concretas que deberá ejecutar el sector público para alcanzar los objetivos señalados en aquellos; en segundo término, en cuanto a los recursos necesarios para ello, y; en tercer lugar, en cuanto a la clasificación sectorial y representación de los presupuestos.

Es lógico pensar que si los planes, además de su concepción global, tienen una especificación sectorial en la que señalan los objetivos y los medios de lograrlos para cada sector en particular, los presupuestos deben tener originalmente la misma estructura sectorial de los planes, ello permitirá relacionar fácilmente los postulados del plan con las realizaciones previstas en los presupuestos y se logrará una ejecución y control de éstos que pueden medir en qué forma se están cumpliendo los planes.

Sin embargo, a pesar de que la concepción teórica del sistema de planificación establece una vinculación perfecta, entre el presupuesto y los planes, con mucha frecuencia se observan divergencias entre ambas, las que no surgen de la teoría en sí, sino de inconvenientes y dificultades en su aplicación.

El hecho de que el plan de mediano plazo tenga una presentación sectorial de los objetivos y acciones a desarrollar y, por lo tanto, los planificadores tengan una organización sectorial para sus respectivas actividades, y el presupuesto, por el contrario, se formule por instituciones, aún estableciendo metas, pero sin una visión sectorial integrada de las autoridades presupuestarias, es motivo que originará individualmente serias divergencias entre el presupuesto y el plan.

Por otra parte, la relación entre el presupuesto y el plan puede debilitarse cuando este último no enuncia en forma suficientemente orgánica la función específica que debe de-

sempeñar el sector público.

Un tercer factor que con frecuencia causa divergencia entre el plan y el presupuesto es el incumplimiento de los objetivos previstos en el plan con respecto a la política financiera y la movilización de recursos. El presupuesto no logra la ampliación del plan por el mero hecho de contener disposiciones para ejecutar un programa de sector público. También entran en juego una serie de medidas de política financiera que afectan a la realización del programa del sector público, la utilización del ahorro para financiar el desarrollo y la afirmación de objetivos políticos en materia de precios y pagos exteriores. El logro de metas significativas de desarrollo a menudo entraña una acción concertada en el campo de la movilización de recursos y aunque los encargados de la planificación tienden a presumir que tales esfuerzos se llevarán a cabo, la tentativa de hacerlos puede tropezar con dificultades políticas, el resultado eventual de estos problemas es que se reduce la escala del plan o se aplica parcialmente o bien, como ocurren en la generalidad de los casos, se trata de ejecutar el plan apelando a métodos inflacionarios de financiamiento que podría quebrantar los fundamentos esenciales del mismo plan.

Antes que el sistema presupuestario pueda satisfacer las exigencias de la ejecución del plan, el proceso de planificación debe cubrir, por lo menos, dos requisitos. Los planes de desarrollo deben asegurar la coherencia interna y la continuidad de la planificación. La primera puede lograrse proban-

do sus distintos balances, tales como los de ahorro e inversiones, exterior, .., etc. Si dentro del proceso de planificación no se asegura esta coherencia, pueden surgir atolladeros y dislocaciones en la ejecución del plan. Tales dificultades en sectores importantes, son susceptibles de impedir el logro de metas en otros sectores.

La segunda consideración en orden de importancia es la continuidad de la planificación. Los planes a largo plazo definen la estrategia general del desarrollo y sus objetivos tienen un valor práctico limitado para la ejecución. Los planes a mediano plazo por lo común son más detallados, su característica es, sin embargo, la importancia que se otorga a la planificación de metas y objetivos finales, estableciendo posiciones a las que se deberá llegar al terminar el período abarcado por el plan. A fin de llevar a la práctica estos planes, es necesario promoverlo en función de industria y proyectos concretos e integrar sus sectores anuales, acoplándolos a la escala cronológica del presupuesto. Si la planificación ha de ser de carácter permanente, debe representarse un todo integrado de planes a largo plazo, a plazo mediano y anuales.

El plan anual y el presupuesto gubernamental pueden considerar dos esfuerzos distintos. El primero, debería abarcar todas las actividades del sector público e incluso, estimaciones del sector privado, sin limitarse a las que serán incluidas en el presupuesto. En esta forma brinda una base para preparar el presupuesto. La elaboración del plan anual, por

lo tanto, debería preceder a la preparación del presupuesto fiscal.

Si el sistema de presupuesto ha de adaptarse a la planificación, es inevitable que asimile alguna de las características principales de los planes. El análisis de costos y beneficios desempeña una importante función en la elección de los proyectos. Estos son también los atributos de un presupuesto por programas. En todas las fases de la actividad presupuestaria.- ciclo presupuestario-se concentra la atención de los proyectos y actividades y en los costos de éstos con relación a sus beneficios. A diferencia del presupuesto tradicional, que se limita a destacar los desembolsos en efectivo, un presupuesto por programas dirige la atención hacia las realizaciones físicas o efectivas. El objeto general de un presupuesto por programas es alcanzar el logro de una meta determinada con una inversión mínima de tiempo y dinero. La medición del costo unitario, en consecuencia, asume una importancia fundamental para esa concepción del presupuesto, pues no sirve como criterio para determinar la eficacia en la ejecución de los proyectos, sino que también contribuye a establecer, durante un espacio de tiempo, ciertas normas útiles para las ulteriores actividades de planificación y programación.

Ya se señaló, que dentro del énfasis que se otorga actualmente a la programación, resulta claramente deficiente un mecanismo presupuestario que otorgue exclusivamente importancia a los aspectos financieros. No se concibe hoy, asignar

recursos monetarios sin ligarlos al cumplimiento de objetivos concretos y, en todos los casos que ello sea posible, precisando también las metas físicas que se pretenden lograr.

Lo fundamental de un presupuesto, es asegurar la realización de ciertas actividades concretas por parte del gobierno, condicionadas al cumplimiento de ciertas normas de eficiencia, combinación de factores productivos, grado de utilización de la capacidad instalada, límite máximo de recursos importados, etc.

Ciertamente se pueden presentar objeciones a este planteamiento, a tal efecto se puede señalar que el manejo del presupuesto implica una serie de tareas burocráticas y rutinarias, tales como las de contabilidad, control de cuentas de gastos, cumplimiento de los requisitos para realizar adquisiciones, saturaciones para hacer compras y traspasar fondos con ciertas limitaciones, etc., y que estas tareas rutinarias pueden tender a complicar las funciones de planificación con problemas ajenos a su esfera.

Un aspecto muy importante para dilucidar, es la vinculación entre los organismos centrales de planificación y del presupuesto. A este respecto, pueden existir posiciones distintas. En algunos países se ha fusionado a las oficinas de planificación y presupuesto en un solo ministerio. En otras, la fusión se ha hecho incorporando la oficina de presupuesto al organismo de planificación.

José V. Rodríguez Anzar, considera otra posición que consiste en mantener separadas la oficina de planificación y del presupuesto. En esta solución puede haber dos alternativas: una consiste en radicar la oficina de presupuesto en el ministerio de hacienda, y la otra consiste en ubicarla como dependencia de la presidencia de la república.^{74/}

2. El presupuesto como proceso político

Los presupuestos tratan de especificar conexiones entre palabras y cifras de los documentos presupuestarios y el comportamiento humano futuro. Como ya hemos observado anteriormente, la elaboración de presupuestos se ocupa de la asignación de recursos financieros a objetivos humanos. Como los fondos son limitados, el presupuesto puede convertirse en un mecanismo de asignación de recursos. Si se atribuye la máxima importancia a la obtención del máximo rendimiento de una cantidad dada de dinero o a la consecución de objetivos deseados al mínimo costo, el presupuesto puede convertirse en un instrumento para conseguir eficiencia. Asimismo el presupuesto puede representar las expectativas de una organización, ya que contiene las cantidades que espera gastar la organización. Puede también reflejar las aspiraciones de la organización. Puede contener cifras que la organización espera recibir en condiciones favorables. El presupuesto en este sentido menciona

^{74/} Elementos Económicos: Presupuesto, pág. 40.

Wildavsky "surge como una red de comunicaciones en la que se genera continuamente información que revierte a los participantes. Un presupuesto aprobado sirve de precedentes".^{75/}

Si consideramos a los presupuestos como intentos de asignar recursos financieros a través de procesos políticos, si se considera la política como conflicto sobre qué preferencias van a prevalecer en la determinación de la acción, el presupuesto registra los resultados de esa lucha. Si las organizaciones se consideran coaliciones políticas, los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las subunidades negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos. Desde este punto de vista, el estudio de la elaboración del presupuesto ofrece utilidad perspectiva que permite analizar la elaboración de la política. Los resultados son específicos y cuantificables.

Por otra parte, el cálculo del presupuesto presupone una determinación de cómo se identifican los problemas, cómo se descomponen en dimensiones manejables y cómo se relacionan entre sí, cómo se elige lo que importa y qué debe tener en cuenta. Un punto clave importante para comprender la elaboración de presupuestos es la complejidad extraordinaria de los cálculos necesarios. Fuera del proceso político no existe acuerdo sobre la manera de comparar y valorar los méritos de los programas para personas distintas cuyas preferencias difieren en clase e intensidad. Los participantes en la elaboración de un

^{75/} Aaron Wildavsky, politics of the Budgetary Process, pág. 1.

presupuesto despachan su pesada carga recurriendo a los trucos de cálculos. Simplifican para poder salir adelante. Efectúan pequeños movimientos, utilizan acciones en asuntos sencillos; tratan de valorar la capacidad de las personas encargadas de los problemas. Pueden introducir reducciones generales con el fin de aminorar los gastos, pensando que las protestas de las direcciones y grupos afectados les permitirán ver si han ido progresando.^{76/}

La distribución temporal de nuevos comienzos de proyectos se utiliza como procedimiento simplificado para regular el gasto total. Un método utilizado por las autoridades para la elaboración de los presupuestos y así mantener controlado el gasto es la práctica del "razonamiento porcentual".

El método más importante en la elaboración del presupuesto es el llamado "incremental". Los presupuestos casi nunca se revisan en conjunto en el sentido de considerar a la vez el valor de todos los programas existentes comparándolos con todas las alternativas posibles. Más bien, los presupuestos futuros se basan en los del año anterior, con atención especial a una pequeña gama de aumentos o reducciones.

Los cálculos incrementales parten de una base anterior. Por base, debemos entender las expectativas corrientes entre los participantes en la elaboración del presupuesto de que los programas se lleven a cabo aproximadamente al mismo ni

^{76/} Wildavsky, Ibidem, págs. 1-13.

vel de gasto. Por tanto, la base de un presupuesto se refiere a las partes aceptadas de programas que normalmente no son objeto de un exámen minucioso. Wildavsky, menciona que los participantes en la elaboración del presupuesto se refieren con frecuencia a las expectativas en relación con su parte justa en los aumentos o reducciones.^{17/}

La idea generalizada sobre las expectativas de la base de organización, de su parte justa en los fondos, proporciona un instrumento poderoso (aunque informal), de coordinación y estabilidad en sistemas presupuestarios que parecen carecer de cálculos amplios hechos por un centro jerárquico.

La coordinación y supervisión son los mecanismos más poderosos en la elaboración de presupuestos, proceden indudablemente del papel que tienden a adoptar los principales participantes. Los papeles, es decir, las expectativas de comportamiento ligadas a posiciones institucionales, forman parte de la división del trabajo. Son mecanismos de cálculo. Los papeles encajan entre sí y forman un patrón estable de expectativas mutuas que reducen notablemente la carga del cálculo para los participantes. Si las direcciones repentinamente cambiaran sus papeles y pidieran demasiado poco, quedaría trastornado todo el patrón de expectativas mutuas, dejando a los participantes sin nada donde fijar el pie en un mar de complejidades.

^{17/} Wildavsky, Ibidem, págs. 16-18.

Un papel que es muy discutido en este ambiente, es el del guardián del tesoro, al parecer como cosa natural. No obstante, parecer ser raro el papel de guardianes entre los cuerpos legislativos del mundo. Quizá sea que el papel de guardián depende, en primer lugar, de los comités de asignación que tienen un poder continuo para modificar los resultados y en segundo lugar, del desarrollo de valores culturales y costumbres legislativas que apoyan el control permanente de la burocracia. Los comités legislativos en naciones como México, donde el poder presupuestario se haya virtualmente en manos del presidente, que es jefe del único gran partido, o en Inglaterra, donde la responsabilidad de los partidos predomina sobre la iniciativa parlamentaria, apenas pueden presentar el papel de guardianes. Sería más sencillo si se pudieran estimar con precisión los costos de sus crecientes necesidades y pedir el total resultante. Si se solicitan cantidades muy superiores a las que se juzgan como razonables por los encargados de la asignación, disminuye mucho la credibilidad. Por lo tanto, la primera regla de petición es la siguiente: no pedir demasiado. No obstante, las direcciones tampoco deben pedir demasiado poco, pues se supone que si no piden fondos, es que no los necesitan.

La norma de comportamiento de la dirección podría, pues, ser la siguiente: pedir un poco más de lo necesario, pero sin exagerar. Ahora bien, ¿Cuánto es demasiado? Lo que hacen los jefes de oficina es evaluar señales del ambiente, es decir, la experiencia del año precedente, los votos de la cámara legislativa, las declaraciones del ejecutivo, las acciones de los

grupos de clientes y los informes sobre la realidad, y presentar una petición algo mayor de lo que deberán recibir. 78.

La elaboración del presupuesto, es a la vez incremental y fragmentaria al ocuparse los comités de los ajustes a la base de cada dirección. La regla general es la adopción de una secuencia en las decisiones según van tratándose los problemas en la jurisdicción en la que se presentan, y son seguidos después paso a paso, según aparecen en otros contextos. 79.

Los miembros del subcomité tratan la elaboración del presupuesto como un proceso de ajustes monetarios marginales a los programas existentes, en lugar de un mecanismo para reconsiderar todos los años opciones básicas de la política.

Una vez decidido cuanto pedir, las direcciones se dedican a la planificación estratégica con el fin de asegurar sus objetivos presupuestarios. Las estrategias son los eslabones entre los objetivos de las direcciones y su idea de las clases de acciones que será más eficaz en el contorno político. Como los cálculos presupuestarios son tan complicados, los legisladores han de recurrir bastante a la buena fe. De ahí la importancia de que los funcionarios presupuestarios de la dirección, demuestren un elevado grado de integridad.

Además de estas estrategias corrientes, existen estrategias ocasionales que dependen del tiempo, circunstancias y lugar. Pueden lograrse adiciones substanciales a la base, mediante la proposición de nuevos programas para hacer frente a la crisis, y mediante campañas con mucha publicidad y técnica de ventas. La dependencia de estas estrategias con respecto al cál

78 / Wildavsky, Ibidem, págs. 21-32.

79 / Wildavsky, págs. 56-64.

culo incremental presupuestario del tipo aumento-disminución es evidente. Al ayudar a determinar la manera de cómo son percibidos y valorados los programas, las formas de presentación presupuestaria pueden asumir una importancia considerable.^{80/}

Merece atención particular una estrategia importante: la división del gasto en presupuesto de capital y de funcionamiento, en la práctica como lo afirma Mosher, "el presupuesto del capital es un catálogo de presupuestos prospectivos para los que deben tomarse dinero en préstamo".^{81/}

La distinción propuesta entre activos de capital con rendimiento futuro y gastos ordinarios no resiste la presión en contra de los aumentos de impuestos o la aparición de déficits al recurrir al crédito para financiar partidas incluidas en el presupuesto de capital.

Las organizaciones desean mantenerse en su ambiente. Para las direcciones públicas esto puede significar el mantenimiento del apoyo político, de grupos de clientela y otros participantes en el gobierno. Se espera que se elijan las medidas a adoptar, no sólo por su mérito intrínseco, sino también por que ayudan, al menos no perjudican gravemente, al necesario apoyo político.

Los objetivos de los participantes pueden concebirse como restricciones que se hallan representadas por las orientaciones de papeles adoptados por los miembros de los comités de

^{80/} Wildavsky, Ibidem, págs. 101-123.

^{81/} Mosher Frederic C., "Fiscal Planning and Budgetin in my City", N.Y. Press., pág. 60.

asignaciones y por los funcionarios superiores de las direcciones. Por otra parte, sabemos que los cálculos presupuestarios son incrementales. Resulta posible formular de manera simbólica cómo puede ser la lineal y en ecuaciones estocásticas, una serie de reglas sencillas de decisión que incorporen las relaciones que esperamos hallar.

Los objetivos de los presupuestos públicos

Los presupuestos públicos, ofrecen un medio eficaz de organizar la información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos públicos limitados. Se puede definir al presupuesto como: "un plan amplio, expuesto en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un período determinado de tiempo. Contiene compuestos estimativos de: a) los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa; b) los requisitos provenientes de desembolsos; y c) los recursos utilizables en su apoyo".^{82/}

La elaboración de presupuestos proporciona un sistema de comunicaciones regularizado y cíclico, los propósitos del presupuesto público son tanto políticos como administrativos. El presupuesto es más que un documento financiero; representa

^{82/} Definición del Comité de Presupuestos de la Asociación de Funcionarios Financieros Municipales.

un proceso gracias al cual: 1) se formulan normas políticas; 2) se ponen en marcha programas de acción pública; y 3) se implantan controles, tanto legislativos como administrativos. Todo presupuesto debe vincularse con la totalidad del proceso administrativo público, y ser producto suyo. Recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan a la dirección de todos los asuntos públicos.

Los documentos presupuestales contienen una terminología común para describir los planes y los programas que abarcan diversas operaciones públicas. Pueden ser un vehículo eficiente para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales; y pueden facilitar las comparaciones de programas públicos, y sus costos a la luz de esos objetivos. El presupuesto sirve de base jurídica para los gastos públicos y para las responsabilidades fiscales, son susceptibles de delegarse, reteniéndose al mismo tiempo el control central apropiado.

El rol del presupuesto

Todo programa gubernamental es extensivo solamente en función del dinero disponible en el lugar de la toma de decisiones -pueden ser o no racionales- respecto a la división del esfuerzo nacional, y éstas saltan a la vista en el presupuesto federal, la expresión central de cómo los recursos fi-

nancieros del gobierno pueden ser asignados en términos de una manera anual, como era, entre las demandas correspondientes de los diferentes involucrados para la defensa de mayor dinero o en la aplicación de nuevos programas.

Una vez que las cantidades han sido fijadas en el presupuesto, el presidente lo presentará al congreso para que sea aprobado, el congreso por supuesto puede hacerle modificaciones para incrementar o decrementar algunos aspectos de ciertos programas y las direcciones descontentas pueden romper el canal de información y ayudar a una facción del congreso u otra, pero como puntualizó George A. Steiner en su capítulo del reciente estudio Rand-^{83/} "a pesar del frecuente canal publicitario dado por el congreso en el presupuesto presentado por el presidente, las alteraciones importantes son común y relativamente pocas y menores". Por consiguiente éste es un proceso de ejecución para integrar un presupuesto.

El presupuesto siempre ha sido concebido como un proceso de sistematización de la expedición relativa de una deuda, como complemento de los objetivos de un plan. En un sentido importante existió, una carrera en el P.P.B. en cada sistema presupuestario. Incluso en la búsqueda inicial de la reforma presupuestaria de hace 50 años, había estatutos consecuentes de la necesidad de planear en el presupuesto, los objetivos y actividades del gobierno y los datos realizables a futuro, en

^{83/} Lynden and Miller, pág. 13.

los cuales se distinguiría la deuda pública.

Sin embargo, esta orientación no puede reflejarse explícitamente en el sistema presupuestario federal, estatal y municipal, que fue introducido en las primeras décadas de este siglo y que son aplicables actualmente. De hecho la planeación no sólo es una función que puede servir en el sistema presupuestario. El manejo del avance de las actividades y el control empleado tiene dos funciones, las cuales en el pasado han tenido prioridades sin la función de planeación. Robert Anthony, identifica tres distintos procesos administrativos, la estrategia de planeación, el control maestro y el control operacional. 84/

Estrategia de planeación, es el proceso de decisión de los objetivos de organización, de cambios en esos objetos, en los recursos usados que atañen esos objetivos y en las políticas de adquisición, uso y disposición de esos recursos.

Control maestro, es el proceso por el cual se asegura el manejo de los recursos obtenidos y el uso efectivo y eficiente en la distinción de los objetivos de la organización.

Control operacional es el proceso de asegurar que los trabajos específicos son llevados efectiva y eficientemente.

Cada sistema presupuestario, incluso los rudimentarios, comprenden planes, manejo y control de procesos. Operacionalmente esos procesos con frecuencia son indivisibles. En

84/ Dicc., C.P. y A.P. pág. 280.

el contexto del presupuesto los planes evolucionarían la determinación de objetivos de avance de los recursos de acción, alternativas y la autorización de programas específicos. Planear es más bien enlazar la preparación presupuestaria, pero sería un error disgregar el manejo y control de elementos en la preparación del presupuesto y las probabilidades de planeación de otros factores durante el presupuesto anual.

El manejo envuelve al programa con metas aprobadas hacia proyectos y actividades específicas, el diseño de unidades organizacionales nos lleva hacia programas ya aprobados, el equipo de esas unidades, procura los recursos necesarios. El proceso del manejo es desarrollado sobre el completo ciclo presupuestario; idealmente, es una línea entre las metas hechas y las actividades comprendidas. El control se refiere al proceso de enlace de las operaciones oficiales hacia las políticas y planes establecidos por sus superiores. "El predominio durante la ejecución del ajuste establecido, así como la forma de estimación presupuestaria apropiada, es frecuentemente deteriorada por las consideraciones controladas". Los controles clasificados y los procedimientos reportados son asociados con el cumplimiento presupuestario, posición controlada, restricciones en transferencias, requisitos de procedimientos y regularizaciones en encaje, para mencionar unas de las prominentes.

Muy rara vez los presupuestos son planeados, manejados y controlados dando igual atención a la operación del sistema presupuestario. Como asunto práctico, planear, manejar y

controlar, han tendido a ser un proceso de competencia en el presupuesto, no como una meta, sino como una división de funciones entre los varios participantes, porque el tiempo es corto.

Quizá lo más importante dentro del presupuesto, sea la información diferencial requerida de planes, control y de manejo del proceso. La cual necesita ser transmitida en períodos de tiempo espaciado, niveles de agregación unidos con la organización y unidades operacionales.

La aparente solución es para diseñar un sistema que sirve de necesidades múltiples al presupuesto. Históricamente, sin embargo, existe una fuerte tendencia a homogeneizar la estructura informacional y a confiar en un singular esquema de clasificación que sirve a todos los propósitos presupuestarios. Para la mayoría de las partes, el sistema informacional ha sido estructurado para encontrar los propósitos de control.

Debe quedar bien claro que cada sistema presupuestario contiene planes, manejo y lineamientos controlados. Un control orientado significa subordinación, no la consecuencia de planes y manejo de funciones.

La importancia del sistema de planificación necesita de una serie de modificaciones que modernicen la administración pública, tanto en la capacitación de los funcionarios como en la tecnificación de sistemas anticuados que por improcedentes, obstaculizan el proceso de desarrollo en la administración presupuestaria, ello no sólo es conveniente sino absolutamente in

dispensable. El papel jurídico, contable y administrativo que por esencia tenían los presupuestos fiscales, pasa a un plano secundario en la medida que el sector público se impone en los países como principal promotor del desarrollo nacional. Consecuentemente, el presupuesto pasa a ser factor preponderante por ser el medio a través del cual, el estado ejerce diariamente esa elevada responsabilidad.

Por ello, los presupuestos ya no pueden ser la simple enumeración de los ingresos estimados de las autorizaciones de gastos; por el contrario, deben formularse y ejecutarse con técnicas similares a las de la planificación e indicar los resultados particulares de los organismos públicos, con miras a cumplir con los propósitos establecidos en la planificación.

El presupuesto ahora debe ser un instrumento de política económica, un instrumento de programación y un instrumento de administración; que indique los resultados a obtener y sus costos, pero que permita ser administrado y controlado con la minuciosidad que requiere el manejo de los fondos públicos.

3.-Diferentes Técnicas De Presupuesto.

La política presupuestaria tradicional.

El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples, por una parte, "es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignarán recursos

para localizar los objetivos trazados para el año próximo".^{85/} Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación de los presupuestos.

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa.^{86/} Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de importancia en el control de ejecución de los programas.

En los países en que sólo se aplican presupuestos tradicionales, el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación dentro de las normas legales vigentes domina casi totalmente el sentido, y la utilización del mecanismo presupuestario, no se suelen incorporar en ellos contenidos deliberados de política o programa y proyectos específicos.

La política presupuestaria, en consecuencia, debe tomar en consideración un conjunto de compromisos legalizados entre el fisco y ciertos grupos sociales de presión; entre el fisco y ciertas provincias o estados; entre el gobierno estatal y ciertos grupos regionales de presión; o entre el municipio y los grupos que habitan dentro de la comuna o distrito, el nivel de gastos se determinará a través de una negociación anual con los representantes de estos compromisos.

^{85/} G.M. Planificación y Presupuesto por Programas, pág. 39.

^{86/} Ibidem, pág. 39.

Los aspectos mencionados determinan dificultades en muchos países para la formulación de una política presupuestaria clara, definida, ajustada a los medios existentes y consciente de los objetivos perseguidos. Evidentemente, estos factores hacen difícil las posibilidades de una planificación técnica del presupuesto.

El sistema calificado como "presupuesto tradicional", está distante de desempeñar una función programadora de las actividades del gobierno o estado, pues su elaboración se basa en simples estimaciones de los gastos atendiendo su objetivo y el control de su ejecución se orienta fundamentalmente, a los aspectos jurídicos contables de las operaciones financieras del gobierno, este sistema resulta inoperante y debe ser reemplazado por otro más adecuado que, además de servir de instrumento de ejecución de los planes generales de desarrollo, incremente la eficiencia en la producción de los servicios estatales.^{87/}

Se entiende por presupuesto tradicional aquel que se presenta clasificado por instituciones públicas, a las cuales se les asignarán los fondos clasificados según el objetivo o material del gasto. Este sistema presupuestario tradicional dista mucho de servir para una función programada porque está destinado a facilitar el control contable de los fondos fiscales y a velar por la corrección de su manejo. De acuerdo a estas ideas de elaboración del presupuesto se reduce a simples

^{87/} Ibidem, pág. 180.

estimaciones de gasto atendiendo a su objeto, desvinculadas totalmente de la programación de las actividades de los servicios. Estas estimaciones se hacen partiendo del supuesto de que los diferentes servicios públicos operan con eficiencia y economía en el cumplimiento de las funciones que les ha fijado la ley en el uso de los fondos públicos.

Ello determinaba que el presupuesto cumpliera un rol esencialmente jurídico-contable, en él se ponía énfasis al control formal de los medios y recursos que se asignaban a los servicios de la administración pública. La importancia que se le daba al control formal impedía el control de los objetivos y resultados, que constituyen la función básica del presupuesto.

Presupuesto por programas

El manual de presupuesto por programas y actividades de las Naciones Unidas define este sistema de la siguiente forma: "en términos generales se puede decir que una clasificación presupuestaria por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, pueden ser carreteras, hospitales y escuelas construidas o cualesquiera de las innumerables cosas que se pue

den definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza".^{88/}

Hasta hace poco tiempo, los presupuestos no eran sino largas listas de lo que el gobierno estaba autorizado a comprar, por lo que principalmente tenían un carácter contable: el presupuesto por programas insiste en lo que el gobierno quiere realizar en el período respectivo, en los objetivos trazados y en los métodos a utilizarse para la consecución de las metas, la asignación de recursos por programas, se hace tomando en consideración las metas propuestas. Comenzaremos por dar una serie de definiciones:

Presupuesto por Programas: es el instrumento de que se sirve la administración pública para adoptar decisiones racionales en cuanto a sus objetivos, metas y medios para lograr tales objetivos en el corto plazo y desde luego sobre las consecuencias financieras de tales decisiones.

- ° Expresión financiera de la acción programada del gobierno.
- ° Operación de estimar cifras y acoplar por funciones y elementos de funciones de productos y gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción, precisando además los medios de financiamiento.

^{88/} Manual de la ONU/PXP y ACT.

- ° Formulación y adopción de un plan de actividades para un período de tiempo, relacionando la acción con los recursos y emprendiendo las actividades planificadas y aprobadas, de acuerdo con un programa y un costo acorde con los recursos disponibles.
- ° Expresión de cantidad, forma, uso, dirección y objetivos de los gastos e ingresos.
- ° Cuenta o conjunto de cuentas, que reflejan las acciones que se intentan realizar en un período de terminado y el mecanismo por el cual se adoptan las decisiones reflejadas en dichas cuentas.
- ° Documento legal en el cual, distemáticamente y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en el estado, en un cierto período de tiempo.
- ° Instrumento que limita la acción del estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público, en el cual se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa y se incluyen las estimaciones de los recursos y la fuente de fondos para su financiamiento (J.V. Rodríguez Anzar). ^{89/}

El presupuesto visto dentro de la teoría administrativa rebasa la fase de formulación o planificación administrativa y se extiende hasta las etapas de organización, dirección y control, lo cual permite situarle en una perspectiva dinámica de conjunto, sujeto a la acción de todas las partes del proceso administrativo.

El presupuesto por programas va mucho más allá de la mera elaboración, su función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas de largo y mediano plazo establecidos en el plan, seleccionar combinaciones de recursos de la manera más adecuada posible promoviendo la eficacia y eficiencia de toda la administración y por último, asignar los recursos financieros.

De esta manera, cumple con sus tres funciones principales que son: planificación, programación y presupuestación, respectivamente. El presupuesto no contribuye a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones, provee de información que facilita la formulación y revisión de los planes y de las estadísticas básicas nacionales, proporciona cifras de control del cumplimiento de los planes, facilita el manejo general de la política fiscal.^{90/}

De lo expuesto, se propone la siguiente aproximación conceptual del presupuesto por programas:

^{90/} CEPAL/BMDE, Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal, Río de Janeiro, 1965.

- ° Es una técnica de carácter interdisciplinaria e interinstitucional, porque toma de las diferentes disciplinas e instituciones del sector público, sus aspectos más importantes para darles expresión y acción programática-financiera (de egresos e ingresos), en función de la política gubernamental y del plan de desarrollo.
- ° Cumple con los requisitos de proceso y de sistema porque tiene etapas y elementos que actúan en forma coherente e interdependiente.
- ° Es un instrumento de planificación a corto plazo, tanto por sus características de diagnóstico, pronóstico y programación anual, como por adecuar los objetivos y metas de más largo alcance al ejercicio fiscal, a través de programas específicos de trabajo.
- ° Es un instrumento de política económica, porque permite la ágil aplicación de la misma en sus aspectos fiscales y monetario.
- ° Es un instrumento de gestión y racionalización administrativa tanto por la aplicación real del proceso administrativo en todas sus etapas, como por la utilización de procedimientos y métodos adecuados para alcanzar, en forma eficaz y eficiente, sus objetivos.

El presupuesto por programas tiene por objeto subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales. La comisión de organización administrativa del estado de Maryland, ha dicho que "el presupuesto tradicional da la ilusión de precisión y control legislativo, pero en los hechos tan confusos, que frustra los intereses de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del estado".^{91/}

Cabe mencionar que el presupuesto por programas no sólo se orienta por acciones inmediatas sino por metas a corto y largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales. Por lo que es útil para encuadrar las decisiones de los organismos públicos y servicios públicos dentro de líneas sostenidas de acción, construyendo un todo armónico. Como se puede ver, esta forma de presupuesto se adapta a las necesidades de la planificación presupuestaria; sus clasificaciones sirven a la oficina del presupuesto para revisar éste, desde el punto de vista de la compatibilidad de programas y de la distribución de los fondos entre programas que aseguren el cumplimiento más apropiado de cada función y subfunción. Este presupuesto mues

^{91/} C.D.O.A. del E.D.M., The Maryland Budgets Systems, 1 Nov. 1951, 22-pp.

tra por separado los gastos de cada uno de los proyectos del ejecutivo y sus costos; permite, entonces, la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de integración.

En el documento publicado por la Dirección General de Presupuesto de Ecuador "Programación y Administración Presupuestaria", se plantean 11 diferencias entre estos dos presupuestos, a saber:

- 1) En cuanto a la finalidad.
- 2) En cuanto al uso de los sistemas de clasificación.
- 3) Con referencia a la forma de presentación.
- 4) En cuanto a la conexión entre el proceso de planificación y el presupuesto.
- 5) En relación con la identificación de objetivos y metas.
- 6) En cuanto a las unidades de asignación de recursos.
- 7) Con relación al control de la ejecución presupuestaria.
- 8) En cuanto a la posibilidad de determinar la eficiencia.
- 9) Si se toma en consideración las posibilidades de determinar la responsabilidad.
- 10) En cuanto a la duplicación de labores.
- 11) En cuanto a la naturaleza y características del proceso presupuestario.

A continuación se ofrece un cuadro resumen de estas diferencias.

LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

DIFERENCIAS ENTRE LOS PRESUPUESTOS TRADICIONAL Y POR PROGRAMAS

<u>ELEMENTOS DE COMPARACION</u>	<u>PRESUPUESTO TRADICIONAL</u>	<u>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS</u>
1. Por la finalidad	Pone énfasis en las cosas que el gobierno compra.	Pone énfasis en las cosas que el gobierno hace.
2. Por el uso de los sistemas de clasificación	Se basa en las clasificaciones institucional y por objeto del gasto que no se prestan para análisis de la política fiscal.	Utiliza muchas clasificaciones económica, funcional, por programas, institucional por objeto, según moneda, por resultados que facilitan análisis de la política fiscal.
3. Por la forma de presentación.	Muy inorgánica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores que facilitan amplia información sobre el gasto.
4. Por la conexión con la planificación.	No facilita la planificación y a veces ni siquiera considera este aspecto.	Forma parte del proceso planificación; coordina las realizaciones anuales con los planes.
5. Por la identificación de objetivos y metas.	No permite identificar los objetivos y metas porque no forman parte del proceso de planificación.	Identifica las metas con relación a los planes a largo y mediano plazo, porque es parte del proceso de planificación.
6. Por las unidades de asignación de recursos.	Asignar recursos a los organismos administrativos y según el objetivo del gasto.	Asigna los recursos a los programas y de acuerdo a las metas establecidas por cálculo de costos unitarios.

ELEMENTOS DE ECONOMIA PRESUPUESTARIA
DIFERENCIAS ENTRE LOS PRESUPUESTOS TRADICIONAL Y POR PROGRAMAS

<u>ELEMENTOS DE COMPARACION</u>	<u>PRESUPUESTO TRADICIONAL</u>	<u>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS</u>
7. Por la forma de control.	Pone énfasis en el control financiero y legal.	Pone énfasis además en las realizaciones físicas.
8. Por la posibilidad de determinar la eficiencia.	No puede determinar el grado de eficiencia por falta de control de avances y evaluación de resultados.	Permite determinar el grado de eficiencia como resultado del control de la ejecución y de la medición de los resultados.
9. Por la posibilidad de establecer la responsabilidad.	Establece sólo responsabilidad legal y financiera.	Establece, además de responsabilidad legal y financiera, también la responsabilidad por falta de ejecución conforme a las metas.
10. Por la posibilidad de establecer la duplicación de labores.	Por su forma y contenido el presupuesto tradicional no permite identificar las duplicaciones.	Identifica casi de inmediato las duplicaciones mediante la clasificación combinada funcional-institucional.
11. Por la naturaleza del proceso presupuestario.	Proceso empírico, mecánico y unitario.	Proceso con base técnica y características bien definidas.

¿Qué es el presupuesto base cero?

En la actualidad se aprecia que la industria y el gobierno necesitan un procedimiento eficaz de elaboración del presupuesto. Todas las instituciones se deben adaptar a un medio en que la asignación de recursos constituye un problema a resolver, en el cual las empresas se enfrentan a grandes reducciones de productividad, a aumentos desmedidos de sus costos y a grandes presiones para mantener bajos los precios, y además, los gobiernos fracasan ante una situación en la que cada día hay más demanda y en la cual el costo de servicios aumenta incesantemente.

Presupuesto base cero.

Este enfoque pretende determinar si las acciones que impulsan y ejecutan los distintos niveles de administración, oficinas, departamentos, gerencias, centros, etc., son eficaces y eficientes; si se deben suprimir o reducir ciertas acciones con el fin de auspiciar el desarrollo de otras más prioritarias y en fin, contar con elementos para reducir el volumen del presupuesto.

Lo que se busca con la implantación de esta técnica, es alcanzar una racionalización y en definitiva reducir el gasto público. Apoyada éstas, en arbitrar mecanismos para asignar

los recursos a programas, proyectos o actividades que tuviesen una mayor prioridad, buscando una mejor distribución del gasto público para alcanzar los objetivos.

Pyhrr, identifica tres problemas, que considera comunes en los procedimientos de elaboración de presupuestos de la industria y el gobierno, son a saber:

- 1) No se habían establecido algunas metas y objetivos, o bien las ya expresadas eran las que esperaba obtener la alta gerencia pero no era real con relación a la cantidad final presupuestada.
- 2) No se habían tomado algunas decisiones que afectaban la suma de dinero requerida.
- 3) Las cantidades presupuestadas no se asignaron estrictamente de acuerdo con el cambio de responsabilidad y las cargas de trabajo.

Con esto se llega a la conclusión de que se necesita un tipo de proceso para elaborar presupuesto, que nos obligara a identificar y analizar lo que queríamos hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas, a tomar decisiones de operaciones necesarias y a evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo, pero no después de elaborar el presupuesto, si no durante su elaboración como parte integral del proceso. ^{92/}

92/ Pyhrr, Peter A. Presup. Base Cero., Ed. Limusa, 4a. Reimpresión, 1983, prólogo.

Según P.A. Pyhrr, un impulsor de esta técnica, la misma sirve no solamente para elaborar el presupuesto fiscal, sino también para la definición de los objetivos gubernamentales; para la ejecución de los programas y para la toma de decisiones en el ámbito público.^{93/}

Eliminar una actividad o el decidir entre varios niveles de esfuerzos, también permite aprovechar gran cantidad de alternativas y cambios en los niveles de las unidades de la organización. Una vez preparados los paquetes de decisión, se deberán clasificar o ennumerar según su origen de importancia. Este proceso de clasificación permite que cada gerente identifique explícitamente sus prioridades y así tener las decisiones para su financiamiento.

El presupuesto base cero, proporciona información detallada a la alta gerencia sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, además de destacar la duplicidad de esfuerzos de los departamentos, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento (o reducción), del año anterior. El método base cero especifica los aspectos de mayor prioridad existentes en los departamentos de división y entre ellos; permite hacer comparaciones entre uno y otras con respecto a las actividades financiadas, y hace posible una auditoría de los resultados para determinar si cada actividad u operación

^{93/} Pyhrr, Peter A., Presupuesto Base Cero, Ed. Limusa, México 1978.

rindió lo esperado.

Las características básicas de este enfoque base cero, se pueden apreciar a través de cuatro fases, estas son:

- a) Identificación de las unidades de decisión.
- b) Analizar cada unidad de decisión como parte de un modelo o paquete de decisión.
- c) Clasificar y evaluar por orden de prioridad a todos los módulos definidos con el fin de establecer las solicitudes de asignación.
- d) Preparar los presupuestos, reflejando aquellos modelos de decisión aprobados.

El presupuesto base cero tiende a concentrar la atención de los directivos en la evaluación de las actividades y en la toma de decisiones. Por lo tanto, serán las unidades de decisión los elementos significativos en cada organización, por lo general estas unidades corresponden a aquellas unidades presupuestales previstas en la organización.

El enfoque de esta técnica, está basado en los "módulos o paquetes de decisión," los que constituyen el marco de unidad de decisión, la cual se encontrará descrita y detallada con el fin de permitir al que toma las decisiones, evaluar y ponderar esa decisión en base a prioridades y concurrencia con otras decisiones que afectan a un mismo financiamiento para

aprobar o rechazar ciertas iniciativas.

La información que el módulo brinda incluye datos so bre: propósitos u objetivos de las unidades; descripción de las acciones a cumplir; costos que habrán de efectuarse y bene ficios que se esperan; apreciación sobre el volumen de trabajo que implican; comparación entre las distintas alternativas en la utilización de los medios disponibles para alcanzar los ob- jetivos; identificación de distintos niveles de esfuerzos y en definitiva la definición de los criterios para medir resulta- dos.

"Paquete de decisión.- Es un dato que identifica y describe una actividad específica, de manera que la gerencia pueda: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás ac tividades que compiten por obtener recursos, y 2) decidir si se aprueba o no, por lo tanto, la información que se incluye en cada paquete debe proporcionar a la gerencia los datos nece sarios para hacer dicha evaluación. Por regla general, este puede definirse en la siguiente forma: un paquete de decisio- nes proporciona información completa sobre cada actividad, fun- ción u operación para que la gerencia pueda evaluarla y compa- rarla con otras actividades".^{94/}

Las etapas que deben seguirse en la elaboración de esas unidades deben incluir:

Forma o métodos alternativos para lograr objetivos

^{94/} Ibidem, págs. 6-7.

cumplir la actividad o ejecutar la operación. Es decir, el administrador entre los métodos alternativos evaluados debe precisar los distintos niveles de esfuerzo y utilización de recursos que pueden ser requeridos para su ejecución".^{95/}

El aspecto más difícil de esta técnica, es la creación de niveles que van desde un mínimo hasta las de expansión y se irán estudiando por separado, este paso constituye el elemento clave del proceso.

Cada unidad de decisión, puede contener varios módulos de decisión, a su vez este módulo o cada uno de ellos deberá identificar un nivel determinado de incremento para una misma decisión. Estos niveles son los que deben ser ordenados, identificándose un nivel mínimo de esfuerzos y además los incrementos que se vayan obteniendo, presentándose en módulos por separado.

Los niveles se ordenaron en:

- a) Nivel cero.- Implica la eliminación de la operación o actividad.
- b) Nivel reducido o mínimo.- Fija un nivel de simple mantenimiento y ello sucede cuando se aprueba el módulo de decisión con un nivel mínimo de esfuerzo.

^{95/} X Seminario Interamericano de Presupuesto, México 1981, pág. 7.

- c) Nivel corriente o normal.- Implica mantener el mismo nivel de esfuerzo y ello sucede cuando al nivel mínimo se agregan uno o más niveles de incremento.
- d) Nivel acrecido o de expansión.- Cuando uno o más de los niveles de esfuerzo son aprobados sobre el nivel corriente.

El nivel mínimo es difícil de determinar, ya que no se pueden establecer porcentajes determinados para los esfuerzos mínimos. Cada administrador debe establecer ese nivel para el desarrollo de la actividad y siempre implica un nivel de bajo del normal.

El objetivo central de este enfoque reside en el análisis, ordenamiento y clasificación por prioridades de estos módulos de decisión.

Una característica básica de esta técnica, es la de reducir el gasto público. Asimismo, persigue una reasignación de los recursos de una institución, bajando ciertos costos de operación y mantenimiento, destinando esa reducción a otros programas que nos sirven para dar mayor apoyo a otras operaciones o actividades con mayor prioridad en vista de los objetivos perseguidos. Al igual que el P.P.B.S. busca mejorar la toma de decisiones en el ámbito gubernamental en base a definiciones precisas de objetivos y en vista de la posible ejecución de las políticas gubernamentales; pero a diferencia con

el P.P.B.S., en el P.B.C. esta tarea se realiza no sólo en los niveles superiores, sino que obliga a un proceso de elaboración y planteo de soluciones alternativas que se desenvuelven en forma ascendente y a través de todos los niveles jerárquicos, este P.B.C., persigue en sí, una mejor asignación y utilización de los recursos disponibles. El presupuesto base cero lo que realiza es, que cada administrador debe distinguir y evaluar las implicaciones presupuestarias frente a distintas formas de cumplir la actividad de ejecutar la acción, así como para definir niveles de esfuerzos diferenciados para ejecutar la operación o actividad.

A la larga, el impacto más significativo que implica el uso del método base cero se presentará en el nivel medio o inferior donde los gerentes deberán evaluar detenidamente su planeación, operaciones, eficiencia y funcionalidad de costos en forma ininterrumpida. En la industria las utilidades deberán mejorar debido a que los nuevos programas de mayor prioridad en parte serán financiados debido a una mejor eficiencia. En el gobierno, el contribuyente se beneficia debido a que los programas de mayor prioridad se podrán financiar a expensas de programas obsoletos y redundantes sin que esto implique una reducción significativa en el servicio.

La técnica de planeación, programación y presupuesto (PPBS)

El origen de la implantación de este sistema en el sector público, estuvo radicado en la preocupación de disponer de criterios efectivos para tomar decisiones en la asignación y distribución de los recursos, su objetivo es lograr una cabal conducción de los esfuerzos, es decir, busca el procedimiento más efectivo para asignar los recursos vía base de la aplicación de un sistemático análisis económico de beneficios/costo o de costo/eficacia.

El PPBS se elaboró para tener un enfoque racional y sistemático a fin de identificar y evaluar los costos y consecuencias de los objetivos estratégicos (planeación), traducir los objetivos estratégicos en tiempo-hombre y necesidades materiales de cada organización (programación), y traducir el tiempo-hombre y las necesidades materiales en requisitos financieros (presupuestación). El PPBS se diseñó para fomentar el análisis de los puntos principales de las políticas a seguir y para tener un mecanismo con objeto de identificar las compensaciones entre los programas cuyos objetivos sean similares.

Uno de los fines a perseguir estaba centrado en el establecimiento de un instrumento para una coherente toma de decisiones en el nivel más alto. La distribución de los recursos entre los diferentes sistemas,^{96/} debía ser decidida te-

^{96/} Sistemas.- Refiérese a los diferentes sistemas presupuestarios. X Seminario Interamericano de Presupuesto, Méx. 1981, Evolución de las Técnicas Presupuestarias.

niendo en cuenta, por un lado, su capacidad para lograr el resultado esperado y por otro en virtud de su respectivo costo. Las tareas de planificar, programar y elaborar el presupuesto debían, por tanto, constituir un proceso continuo, donde las decisiones tomadas en cada una de esas fases debían servir de base a las siguientes. Lo importante era definir con precisión las distintas alternativas y decidir la más conveniente en razón del objeto perseguido y comparando diferentes costos y ello en una perspectiva plurianual.

En definitiva lo que se pretendía lograr era que los niveles ejecutivos superiores dispusieran de los elementos necesarios para una racional toma de decisiones en vista de los objetivos a lograr.

Con este sistema, se buscaba que los órganos del Estado, especialmente del poder ejecutivo que tenía la responsabilidad de formular el presupuesto federal, dispusieran del instrumento y del mecanismo necesario para asignar con racionalidad y eficiencia los recursos disponibles, entre las distintas formas alternativas posibles para el logro de los objetivos nacionales, y obtener, mediante el desarrollo sistemático del análisis económico una información, lo más completa posible, sobre los costos y beneficios de cada una de las alternativas que se le presentaran al gobierno para decidir la mejor o la más conveniente, teniendo en cuenta los objetivos de las políticas gubernamentales.

El sistema plantea exigencias no siempre fáciles de resolver. En primer lugar, una precisa y explícita definición de los objetivos nacionales. En segundo lugar, la preparación de una gama amplia de alternativas que se presentan a la acción gubernamental. En tercer lugar, un minucioso análisis de los beneficios y costos de cada alternativa.

Con el desarrollo de este sistema se pretendía cubrir ciertos vacíos o carencias del enfoque corriente del presupuesto por programas y actividades que si bien aseguraba coherencia entre la estructura presupuestaria, programática y la estructura orgánica de los servicios, no ayudaban en demasía para las opciones de decidir cual de esas responsabilidades era más importante o prioritaria en función de los objetivos a seguir, ni para resolver la disyuntiva de necesidades concurrentes, ni para elegir entre objetivos diferentes.

Su objetivo básico era estructurar un sistema que ayudase a la toma de decisiones en los más altos niveles gubernamentales.

La otra característica que debe ser resaltada al examinar este sistema es su neta orientación prospectiva. La elaboración de los programas y su estructura debe permitir un examen bajo una perspectiva plurianual, con el fin de lograr una estrecha vinculación entre las actividades de planificar, programar y presupuestar para lograr un único proceso, ese proceso unitario de planificar-programar y presupuestar es lo que permitirá definir la estrategia, cumplir los objetivos, confec

cionar los programas y elaborar sus presupuestos. En cuanto a su contenido, el sistema estaba orientado hacia la identificación de los objetivos gubernamentales y su agrupación en categorías homogéneas para permitir la formación de los programas a ejecutar.

En cuanto a sus requerimientos, el sistema implicará la elaboración de un plan financiero y otro de resultados físicos para un período determinado, generalmente de cinco años que incluye el año que se presenta y que serán los elementos fundamentales para el proceso de análisis de los programas.

El plan financiero permitirá identificar los costos de los programas planeados y brindará información de los requerimientos financieros de las decisiones, mientras que el de resultados físicos identificará, en términos de resultados, las metas que habrán de ser perseguidas en el período con la ejecución de los programas.

Por último, el sistema presupone una sistemática aplicación del análisis económico de las diferentes alternativas de gasto público, identificadas para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Esta es la pieza o elemento fundamental del sistema y constituye el eje central del proceso de selección de planes y programas, que se consideran más convenientes para el logro de los fines de la política gubernamental.

Pero en la realización de esos análisis, que se pueden concretar de diversas maneras y con grados variables de refinamiento, es donde se presentan las principales dificultades

al sistema. Esos análisis sistemáticos requerirán de información bastante considerable, no siempre fácil de obtener y siempre difícil de ordenar, también implica el manejo de ciertas técnicas de análisis, más o menos sofisticados.

En 1965 se dan cinco razones para la adopción del sistema:

- 1) Para identificar las metas nacionales con mayor precisión y determinar la prioridad entre éstas.
- 2) Para desarrollar y analizar otros medios para alcanzar las metas.
- 3) Para proyectar los costos de sistemas a largo plazo y relacionarlos con los beneficios de cada programa.
- 4) Para especificar planes para próximos años y que alcanzarán los objetivos establecidos.
- 5) Para reforzar el control sobre programas y presupuestos mediante el análisis y la medición mejorados de la elaboración del programa en la relación con el costo.

Se define como un procedimiento paralelo para la toma de decisiones y el presupuesto y en algunos casos, es un método competitivo con los canales tradicionales para presupuesto y asignación. Estos sistemas duales reducen la efectividad de ambos métodos debido a que los recursos analíticos y el tiempo son limitados.

MATRIZ DE ANALISIS COMPARATIVO

TECNICAS ELEMENTOS	PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)	SISTEMAS DE PLANEACION-PROGRAMA CION-PRESUPUESTACION (PPBS)	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (P ³)
1. Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción en el gasto público. -Abandono de programas no prioritarios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo sistemático de análisis económico a fin de identificar los objetivos gubernamentales y su agrupación en programas. -Costo-beneficio de alternativa. -Visión plurianual. -Lograr una asignación óptima de recursos entre programas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Instrumento de política de planificación de corto plazo y de racionalización administrativa, procura no solamente eficiencia sino también eficacia. -Adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas de largo y mediano plazo establecidos en el plan general, para la asignación de recursos.
2. Los elementos básicos de la estructura.	<ul style="list-style-type: none"> -Unidad de decisión. -Módulos de decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> -Programas en función de los objetivos nacionales y estudiados en una perspectiva plurianual. 	<ul style="list-style-type: none"> -Por categorías programáticas: programas con sus correspondientes objetivos, metas, recursos, temporalidad y responsables, actividades, proyectos, tareas, trabajo y obra.
3. Características del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de unidades de decisiones. -Análisis de cada decisión como parte de un módulo o paquete de decisión. -Clasificar y evaluar por orden de prioridad a todos los módulos definidos. -Preparar los presupuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Netamente centralizador. -Orientación prospectiva. -Proporciona alternativas de programas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Posibilita una adecuada descentralización y desoconcentración. -Identifica con claridad los tipos de programas y componentes. -Cuenta con ordenamientos y sistematización para determinar resultados y medir costos, a través de sus clasificaciones. -Establecimiento de un sistema de contabilidad del presupuesto, cada patrimonial y costos para

identificar los "centros de costos", conformar la contabilidad gubernamental y alimentar la contabilidad nacional.

4. Temporalidad.	-Marco de cinco años	-Plurianual (criterio de secuencia temporal)	-Anual, generalmente, bienal, trianual, etc., en casos limitados.
------------------	----------------------	-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

5. Enfoque	-Módulos o paquetes de decisión.	-No considera a las actividades a cumplir con un fin en sí mismo, y si perfilan los programas como el conjunto de actividades y acciones para el logro de un objetivo determinado.	-Considera fundamentalmente los fines que con este instrumento se persiguen, o sea, mejorar las decisiones, racionalizar el uso de recursos, incremento a la productividad, reducir costos, etc.
------------	----------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. Efectos previstos.	-Mejorar asignación y utilización de los recursos disponibles.	-Recae en concretar una asignación <u>óptima</u> a los recursos <u>disponibles</u> entre los distintos programas.	-En lo realizado y no en lo comprado. Enlaza los fondos obtenidos con las realizaciones <u>perseguidas</u> combinando los recursos <u>financieros</u> y <u>reales</u> con <u>objetivos</u> seleccionados <u>posibilitando</u> la medición de resultados y <u>comparación</u> con los respectivos <u>costos</u> , permitiendo la <u>evaluación técnica</u> de los programas.
-----------------------	----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7. Tipo de información que genera.	-Datos sobre <u>propósitos</u> y <u>objetivos</u> de las <u>unidades</u> . -Descripción de acciones -Costos y beneficios. -Volumen de trabajo.	-Información sobre la <u>relación</u> costo-beneficio, <u>fundamentalmente</u> .	-Provee información <u>físico</u> <u>financiero</u> que <u>facilita</u> la <u>formulación</u> de los planes y de las <u>estadísticas</u> básicas nacionales; <u>proporciona</u> cifras de control del <u>cumplimiento</u> a los planes; <u>facilita</u> el <u>manejo</u> general de la <u>política</u> fiscal.
------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1
2
3

- Comparación de alternativas.
- Identificación de nivel de esfuerzo.
- Criterios de medición de resultados.

8. Ventajas.

- | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> -Especifica prioridades dentro y entre las unidades organizacionales. -Identifica actividades susceptibles de ser reducidas, adicionando o suprimiendo. -Permite comparar el <u>re</u>ndimiento de los recursos entre unidades organiza<u>ci</u>onales. -Reduce y/o elimina gastos innecesarios. -Incorpora a la administración el proceso presupuestario. | <ul style="list-style-type: none"> -Los programas son concebidos sobre la base de objetivos y metas del plan. -Otorga continuidad a los programas presupuestales. -Identifica costos y efectos de los programas. -Proporciona elementos importantes para la toma de decisiones a nivel superior. | <ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la planeación del trabajo, aprovechando metodologías probadas. -Mayor precisión en la elaboración de los programas, a través de identificar sus productos <u>fi</u>nales. -Atribución de responsabilidad y delegación de autoridad. -Mayor oportunidad para tratar y evaluar la gestión en términos físicos-financieros con indicadores unidades de medida y coeficientes. -Mejorar comprensión por parte del ejecutivo, del legislativo y del público, sobre el contenido y alcance del presupuesto <u>pú</u>blico. -Identificación de las funciones duplicadas. -Mejor control de la ejecución del programa. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: X Seminario Interamericano de Presupuesto, México, 1981.

CAPITULO IV

PRINCIPALES FACTORES QUE DETERMINAN EL EXITO O FRACASO
DEL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION Y CONTROL
DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL.

- 1.- AUSENCIA DE UNA POLITICA Y -
UNA PLANEACION ADECUADA DE LOS
PRESUPUESTO.
- 2.- EL PRESUPUESTO EN UN MARCO PO-
LITICO.
- 3.- NECESIDAD DE INSTRUMENTAR LA -
POLITICA GUBERNAMENTAL.

1. Ausencia de la política y una planificación adecuada de los presupuestos

La grave situación fiscal que existe en la mayoría de los países latinoamericanos ha determinado que las autoridades financieras y toda la administración pública en su conjunto, concentren cada día más su atención y sus esfuerzos en la solución de los múltiples problemas de corto plazo que entorpecen la marcha de las actividades del gobierno.

Favorece la tendencia anterior, el hecho de que en muchos países no ha existido, sino hasta años muy recientes, un sistema de programación presupuestaria institucionalizado, y que el presupuesto se formule y ejecute conforme a prácticas tradicionales, con rutinas contables que carecen de flexibilidad para hacer posibles cambios en la orientación de la política presupuestaria.

Otra circunstancia que entorpece la formulación de políticas presupuestarias dinámicas, es el sistema legislativo en virtud del cual, se tiende cada vez más a legislar en asuntos administrativos de remuneraciones, de impuesto (dándole una gran rigidez a la estructura impositiva: se suele crear numerosos impuestos cuyos rendimientos están asignados). Esto es una

consecuencia de la crisis fiscal existente y la respuesta que los grupos sociales de presión dan a la insolvencia financiera: cada sector trata de fijar en leyes permanentes gastos, o ingresos afectados, que los favorecen.

Los factores mencionados condicionan las posibilidades de una política presupuestaria deliberada; se reflejan en ausencia de planificación de los presupuestos; contribuyen a crear significativos desperdicios de recursos; y provocan la ineficiencia de los mecanismos presupuestarios.

La falta de planificación

Una de las condiciones básicas para el éxito de la acción planificada, es la continuidad de las actividades emprendidas. La planificación limitada en ciertos países conduce tanto a la ausencia de una macroplanificación del presupuesto como de una microplanificación. En el primer sentido, es perceptible la falta de una programación sistemática de los efectos globales de la gestión fiscal, en aspectos como nivel y distribución del ingreso, volumen de ocupación, equilibrio de la balanza de pagos, etc. Lo anterior se traduce en efectos inorgánicos sobre el sistema económico que agravan desequilibrios como la inflación, el déficit de la balanza de pagos, etc.

veces con 10 meses de anticipación al ejercicio, si ellos dependen de los precios internacionales que tendrán vigencia para estimar las importaciones y exportaciones? ¿Cómo calcular los ingresos internos cuando éstos van a depender del nivel de precios del año próximo, en circunstancias que no se conocen, el ritmo de la inflación que pueda tener lugar? ¿Cómo estimar los rendimientos de los tributos cuando están pendientes en el parlamento o en el ejecutivo proyectos de reforma tributaria? ¿Cómo estimar los recursos externos para financiar inversiones, cuando los préstamos dependerán de negociaciones por realizar?

Y siguen los tropiezos al fijar el nivel y distribución de egresos. ¿Cómo regular el nivel de sueldos de los empleados fiscales, cuando existe un claro deterioro de su poder adquisitivo? ¿Cómo aumentar las inversiones para acelerar el desarrollo y dar ocupación a una población en rápido crecimiento? ¿Cómo reducir la magnitud de los déficit en educación, salud, vivienda y demás sectores de carácter social? ¿Cómo definir una política de egresos en una administración expuesta a toda clase de sobresaltos e inestabilidad?

Todos estos factores hacen imposible la tarea de elaborar un presupuesto anual, el que en muchos países, debe presentarse varios meses antes de su vigencia. En tan largos lapsos, todas las condiciones económicas y fiscales que condicionan la elaboración del proyecto de presupuesto, pueden haber cambiado y se suele aprobar una ley de presupuesto que no incorpora los cambios ocurridos y las nuevas circunstancias producidas.

En el aspecto de microplanificación, puede producirse falta de coordinación entre las actividades y proyectos que se emprenden en los distintos sectores del gobierno.

Tampoco resulta fácil planificar la ejecución de algunas actividades del gobierno, por ejemplo: existe una serie de obras públicas o entidades autónomas que se financian con impuesto asignado. Si los tributos establecidos son flexibles y se adaptan al ritmo de aumento de los precios, esas obras o entidades avanzan con celeridad, mientras aquellos otros proyectos que se financian con impuestos inelásticos languidecen y demoran muchos años en terminarse.

Ineficiencia de los mecanismos presupuestarios

Es inevitable que los problemas señalados con anterioridad, repercuten decisivamente sobre los mecanismos presupuestarios de los gobiernos. Si los países ven debilitados sus ingresos procedentes del exterior por efecto del deterioro de las relaciones de cambio o intercambio; si los ingresos son inelásticos frente a la elevación de los precios, si es casi natural la situación del déficit fiscal, entre otras, es fácil comprender que el financiamiento de los mecanismos presupuestarios se encuentren permanentemente obstruidos.

Desde la formulación del proyecto de presupuesto cada año, surgen dificultades. ¿Cómo estimar los ingresos, o a

También existen dificultades graves para la ejecución. Entre los problemas más comunes, podrían mencionarse los siguientes: a) la existencia de numerosos y complejos controles previos del gasto que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa; b) la rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesarios para cumplir los objetivos fundamentales; c) la rigidez para realizar gastos imprevistos o completar programas; d) la lentitud de los procedimientos de pagos, que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios; y e) la complejidad de los sistemas de compras de materiales, que los hacen lentos y costosos.^{97/}

Otro problema importante en la ejecución del presupuesto es el que se refiere a la rigidez de las asignaciones presupuestarias. Esta rigidez es extrema en el sistema de presupuesto tradicional, por el mismo hecho de que el control descansa en la comprobación de gastos. Se elabora una clasificación generalmente detallada y se entiende que las asignaciones presupuestarias son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluidos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir en algunos casos, una

^{97/} Gonzalo Martner menciona a éstos, como una problemática para la elaboración de los presupuestos y a su vez, dice que son la causa de la lentitud del desarrollo en los países latinoamericanos, debido a los complicados controles en sus presupuestos.

ley especial.

Lo anterior determina que la ejecución presupuestal sea también esencialmente mecánica. Cada organismo se afana en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prelación, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio de justificar sus peticiones, en cosas no urgentes. La ejecución presupuestaria no está forzada de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido, en muchos países, en una rutina que acentúa, en el funcionario, una mentalidad y actitud pasiva. Además, se suele observar que el mecanismo contable es por lo general engorroso y entorpece al proceso de ejecución en desmedo de la eficiencia de la actividad estatal. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades, empezando por los contadores de la oficina que gasta, luego por los tenedores de libros de las tesorerías, y por último, por los de la contraloría general o tribunal de cuentas. Los auditores revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables, para evitar fraudes y malversaciones, y en esto consiste todo el proceso de fiscalización, sin atender a los aspectos sustantivos de la acción gubernamental.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en balances generales de la hacienda pública, que muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los analistas fiscales.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico y social, han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban asignarse en función de determinados objetivos y prelación, y de atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar el mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se han estado utilizando nuevas tecnologías presupuestales.

La movilización imperfecta de intereses políticos, aparte del concepto de los grupos de interés potenciales, como una limitación sobre el poder excesivo en la parte de los grupos de presión organizados, el grupo modelo también ha desarrollado otros conceptos que explican porque la interacción de

grupos nos guían a la dominación por "facciones", del proceso político. La más importante de éstas, es lo que Schatts Schneider, una vez llamó la "ley de la movilización imperfecta de intereses políticos", basado sobre el factor de que los individuos son siempre miembros de más de un grupo. Esta ley afirma, que el traspaso de la membresía del grupo lo hace imposible para cualquier grupo único de reclamar la lealtad total de sus miembros.^{98/}

2. Presupuesto en un marco político. El papel del administrador.

En los primeros escritos sobre la administración pública a lo largo del siglo, la toma de decisiones del gobierno, era analizada en términos de separación entre "política" y "administración". La formulación de la política descansaba exclusivamente con aquellos quienes podían ser directamente controlados por el proceso electoral.

En años recientes, un enfoque diferente ha venido a dominar el análisis de la toma de decisiones en el gobierno. Han sido señalados como tales observadores, A. Appleby, quien menciona que una distinción entre la política y la administración no es descriptiva de la realidad operativa del gobierno; que la legislación hace la política, claro, pero también los administradores; que el administrador está sujeto a muchas clases de presiones políticas, en hacer sus decisiones, así como

^{98/} Woll Op. cit., pág.

lo están los legisladores; que la política está hecha donde las decisiones son hechas; y de que esto no está confiado a los alcances superiores de la jerarquía de una dirección de gobierno, ni a los corredores de la legislatura.^{99/}

Este acercamiento a la toma de decisiones ilumina un buen número de problemas los cuales hasta ahora, no han sido entendidos bien. Enfatiza que el poder y la autoridad en el gobierno no radican en los representantes electos solamente, y centra la atención en la importancia de asegurar la responsabilidad en la administración. El administrador no solamente es responsable hacia los representantes elegidos al jefe ejecutivo o al congresista.

El administrador opera -toma decisiones- en un patrón extremadamente complejo de responsabilidad.

Además, no puede haber una separación de economía en las políticas de la toma de decisiones gubernamental. "El entremezclar de economías y políticas dentro de la rama ejecutiva, es uno de los aspectos del entrelazo de políticas y administración en general".

Las consideraciones económicas no son de un orden superior a las consideraciones políticas. Ambas deben estar unidas en las materias que son la base de las decisiones políticas. "Si los economistas han de ser de gran utilidad para aconsejar sobre la política pública, deben reconocer francamente,

^{99/} Paul H. Appleby, "Policy and Administration", University of Alabama Press, 1949, págs. 21-25.

la inseparabilidad del análisis económico y político, y prepararse para hacer un buen trabajo".^{100/}

El patrón de la responsabilidad, la cual es inherente en cualquier programa gubernamental, puede ser ilustrado por un ejemplo sencillo y relativo, un ejemplo el cual ilustra incidentalmente algunas de las dificultades en determinar la eficacia de las operaciones gubernamentales.

Supóngase que un H. Ayuntamiento, después de repasar las demandas para varios servicios municipales para el año venidero, autoriza una suma de \$250,000.00 para la biblioteca pública, para propósitos de operación, supóngase que la biblioteca (o) tiene libertad para determinar su programa dentro de los límites de esta asignación y decide abreviar la compra de libros nuevos, gastando los fondos los cuales han sido ahorrados con el entusiasmo del uso de la biblioteca. Las facilidades de la iluminación son mejoradas; el cuarto de lectura es mucho más alegre, al colgar las cortinas, algunas sillas nuevas fueron compradas para el cuarto de los niños; las publicaciones son puestas en repisas abiertas. En resumen, el bibliotecario(a).- Entrega sus energías en publicar las facilidades de la biblioteca. Hacen conferencias en las escuelas públicas y ante clubs y organizaciones. Arregla meriendas para libros y revistas, patrocina una sesión de grandes libros cada semana en la biblioteca, lo que sumado a sus esfuerzos permitirá ver

^{100/}Lynden and Miller, op. cit., pág. 57.

el éxito, ya que al final, el uso de la biblioteca se ha incrementado grandemente. Después de lo cual las demandas de la comunidad por las facilidades de la biblioteca se han ampliado, y en el siguiente presupuesto de la ciudad los consejeros de ésta, deberán fijar un incremento de aproximadamente \$300,000.00 El bibliotecario puede ahora comprar los libros nuevos que no compró el año anterior.

El bibliotecario actuó en forma eficiente, como resultado de esta decisión la ciudad termina gastando más y no menos en la biblioteca. Los ciudadanos encuentran que dedican más de su tiempo libre a la lectura y menos a las otras actividades. Si como antiguamente se asistiera a los clubs nocturnos, se observaría una cantidad mayor de servicios policiacos y el mundo de patrullas podría ser reducido.

Este caso hipotético ilustra un número de las características de las operaciones del sector público y el papel del administrador.

Primero, es evidente que el administrador no está en una situación extraordinaria, puede derivarse que la determinación política está en la determinación de lo que constituye una "buena biblioteca".

Segundo, los recursos que tiene disponibles el administrador no significa que estén estrictamente limitados. Puede causar que la demanda de la suma de recursos sea destinada al programa que está bajo su supervisión. Debe haberse notado que estos recursos adicionales pueden ser desviados hacia otro

de los programas del gobierno o podrían representar una suma neta a los recursos gubernamentales, así que el consejo de la ciudad podría autorizar impuestos más altos con el objeto de proveer e incrementar los fondos de la biblioteca.

Tercero, la comunidad no establece el valor, ni determina la cantidad de recursos, los cuales serán usados en las operaciones de las bibliotecas o cualquier otra función del gobierno. Estos valores son operacionalmente determinados y están siempre en proceso de estar determinados. La comunidad decide qué es lo que quiere de la biblioteca. El bibliotecario ajusta las demandas de la comunidad de forma en la cual, el administrador, la clase y tamaño de la biblioteca será determinada por el programa bibliotecario conforme a la respuesta de la comunidad al programa.

Cuarto, la forma en la cual el presupuesto es presentado y aprobado determina la distribución del poder decisivo entre el administrador y la legislatura. En este caso, fue asumido porque el bibliotecario tenía una libertad considerable para manejar los fondos disponibles para él, pero si el ayuntamiento fuera a especificar con anterioridad cada detalle del gasto dentro del presupuesto de la biblioteca, su decisión hecha de autoridad sería drásticamente limitada.

Quinto, el presupuesto prevee la ocasión para chequeos periódicos y de valor nuevo, las necesidades de la comunidad y sus recursos.

La comunidad debería cambiar y lo hace a su modo de pensar acerca de las bibliotecas de vez en cuando. La periodicidad inherente en el presupuesto brinda la ocasión para trasladar estos cambios políticos dentro de los programas operativos.

Los grupos de interés y el presupuesto

Las decisiones concernientes al tamaño del presupuesto, la distribución de ingresos y la distribución de gastos son decisiones políticas, las cuales reflejan y afectan la posesión del poder por grupos económicos y las clases. Las decisiones que emergen son llamadas política pública, son grandemente influenciadas por las interacciones y la resolución de las fuerzas, las cuales pueden generalmente describir como grupos de interés. Hay, claro, otras influencias trabajando, el análisis de los grupos de interés no constituye un acercamiento hacia el comportamiento político. Las dinámicas del personal de mando, el papel de los partidos políticos organizados, la influencia de los valores culturales, credo y dogmas, las estructuras de un sistema económico, todas éstas y muchas más formarán aquello que es llamado política pública. Los grupos de interés son señalados aquí a causa de su impacto particular sobre las decisiones presupuestarias.

Fue notado que el sector público está caracterizado por la ausencia de una crítica medida para guiar la asignación de los recursos. No es posible determinar, más allá de la posibilidad de la controversia, que "x cantidad" gastada en "A" producía más "bien" a la sociedad que "x cantidad" gastada en "B", sin embargo, una de las maneras por la cual puede ser determinado si es prudente gastar en "x cantidad" en A, en vez de B, es de preguntarles a las personas interesadas en A y B, qué piensan ellos. Este es el aspecto del grupo de intereses y su actividad, la cual es de una importancia inmensa para el presupuesto público, ya que tiene una influencia en las decisiones hechas por los administradores en la formulación del presupuesto y las decisiones tomadas por los legisladores, quienes modifican y adoptan el presupuesto. Organizaciones y asociaciones, si ellos son representantes de empleados, manufactureros o granjeros; deben dar sus puntos de vista conocidos sobre los asuntos que les afectan. De esta manera los oficiales de la formación de la política llegarán a ser informados, de las consecuencias probables de sus decisiones. Esta es una parte del conocimiento adecuado y la consideración las cuales, los oficiales deben poseer antes de que sus decisiones puedan hacerse responsables.

El caso de que los grupos de interés tengan un papel legítimo de juzgar en relación a la formulación de la política gubernamental, no tiene que significar que el que toma o hace las decisiones, es juguete en manos de los grupos dominantes.

En algunos casos, el administrador que tomó las decisiones pue de actuar solamente para afirmar los compromisos que se lograron por medio de la interacción de las fuerzas más allá de su control. Pero en otros casos, existe oportunidad para las organizaciones del compromiso, para la subleación de los hechos para la inversión de soluciones y para la afirmación de lo que es considerado de ser un grande y amplio interés, como un contrario de lo que es considerado un estrecho interés especial.

Al tomar decisiones, el administrador puede jugar un papel parcialmente independiente en la formulación de la política. A él, el público delega alguna discreción. En algunas circunstancias el administrador puede asumir un mando activo para formar y moldear el apoyo de la comunidad, para o contra proposiciones específicas, las posibilidades de este asunto, va rían en conformidad de los programas y de conformidad con sus influencias, las cuales están trabajando en los grupos de inte rés y en partidos políticos organizados. La relación del admi nistrador hacia la comunidad, no es de interferencia.

3. Necesidad de instrumentar la política del gobierno

Existe una estrecha interdependencia entre las decisiones de un gobierno y el desarrollo de un país. Empleando este concepto en su sentido más amplio. Tal interdependencia es muy compleja, pues los mismos factores que producen un efec

to en determinado sentido, más allá de cierto límite, producen otro de sentido inverso. Además, la influencia de un factor aisladamente considerado puede ser totalmente distinto de la que ejerce al actuar en conjunción con otro.

Dada esa complejidad, resulta imposible una acción pública de eficacia máxima recurriendo sólo al buen sentido y a la inspiración para tomar las decisiones. En el pasado bastaban esas virtudes, pues las responsabilidades del gobierno eran limitadas. En la actualidad hay que complementarlas con métodos que permiten establecer que los objetivos perseguidos son claros, realistas y compatibles entre sí y que también son compatibles y más eficaces las medidas adoptadas para materializarlos.

Determinar la política pública en departamentos, está considerada como una suma de partes autónomas, siendo así que es un conjunto de factores interdependientes y delicados, equivale a disminuir el ritmo de crecimiento y aumentar la inestabilidad, no es necesario buscar ejemplos de contradicciones en campos que a primera vista no parecen relacionarse entre sí para poner de manifiesto el precio que se pagó por la costumbre de tomar decisiones aisladas en las distintas actividades. Las contradicciones también son frecuentes en campos más alejados los unos de los otros.

En realidad, los defectos que en muchas partes se observan en la concepción y el cumplimiento de las decisiones del sector público son, en buena medida, consecuencias del retraso

con que se han perfeccionado sus métodos su acción frente a la velocidad con que se han de cumplir.

En los últimos años tanto la ciencia económica como la técnica administrativa, han realizado progresos que pueden servir para colmar esa brecha, aunque algunos de ellos se encuentran todavía en la etapa experimental, no pudiendo afirmarse si alguna vez llegarán a ser instrumentos efectivamente útiles, la economía presupuestaria juega un papel decisivo en la compatibilización de las decisiones y en la coordinación de las actividades a desarrollar por diferentes organizaciones públicas.

Se mencionó que todas las decisiones de un gobierno que envuelven una transacción financiera, se registran o deben registrarse en el documento presupuestario, en tal sentido, es este conjunto de cuentas que reflejan las acciones que se intenta realizar en un período determinado. Por otra parte, el presupuesto es también el mecanismo por el cual se adoptan las decisiones reflejadas en dichas cuentas.

Estas decisiones pueden relacionarse con tres tipos de consideraciones como menciona Rodríguez Aznar, que influyen tanto en el proceso presupuestario como en las cuentas del presupuesto propiamente dicho, a saber: los criterios de selección de los objetivos que se persiguen con la acción presupuestaria, las normas para juzgar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, y los métodos de control de la acción gubernamental.^{10 1/}

Por razones históricas que no es el caso recordar, en la mayoría de los países el proceso presupuestario no está suficientemente vinculado a los criterios de selección de los objetivos perseguidos por la acción pública, ni por los patrones de eficiencia de los procedimientos. Lo mismo ocurre con las cuentas que forman el documento presupuestario. Por este motivo, las mayores deficiencias que se observan tanto en el proceso como en el documento presupuestario se relacionan con la selección de los objetivos y en el juicio sobre la eficiencia de los métodos. Sin embargo, en algunos casos también se advierten serios defectos en la utilidad de las cuentas como instrumentos de contabilidad.

Si la preocupación por la eficiencia con que se llevan a cabo las tareas que incumben al gobierno fuera mayor, tanto el proceso como el documento presupuestario tendrían que ser diferentes. Habría que atender principalmente a lo que el gobierno hace o intenta hacer, definiendo cuidadosamente las distintas tareas y asignando a cada una los gastos que directa o indirectamente le corresponden, siguiendo el modelo o la contabilidad de costos de las empresas privadas. Además, sería preciso elaborar un conjunto de normas sobre productividad que sirvieran como elemento de juicio y se complementarían con procedimientos e informes para comprobar la medida en que las tareas realizadas se van cumpliendo de acuerdo con esas normas.

Algunos funcionarios de los servicios de presupuesto de los países latinoamericanos muestran cierto pesimismo en

cuanto a las posibilidades objetivas de reformar los sistemas de selección a las actividades del estado, de modo que éstos permitan alcanzar los máximos resultados.

Los métodos y las clasificaciones presupuestarias en uso revelan otros defectos de naturaleza económica que también es necesario remediar. Así, las decisiones sobre ingresos y egresos se toman prestando muy poca atención a los efectos globales que puedan ejercer sobre la estabilidad monetaria.

En muchos países desarrollados, estos presupuestos nacionales son una herramienta de uso difundido, pero en América Latina prácticamente se desconocen, esta herramienta de análisis económico puede ser útil, asimismo para corregir otro defecto grave, como es la desconexión entre la política de ingresos y de egresos; comúnmente los gastos se fijan sobre la base de los ingresos que se espera tener con el sistema tributario existente, el que se modifica en la medida necesaria cuando los egresos financieros efectivos resultan mayores que los ingresos.

En los presupuestos se suele distinguir entre gastos corrientes, gastos de inversión y gastos de transferencia, pero muchas veces se agrupan en un solo conjunto lo que son inversiones reales, con las inversiones financieras.^{102/} Estos antecedentes sobre la distribución de los gastos nunca se completan con los relativos a la forma como los tributos gravan actividades típicamente de inversión o típicamente de consumo.

^{102/} Real Academia menciona que son la adquisición de los inmuebles o aportes de capital.

Por lo general, los métodos presupuestarios en uso no permiten programar la distribución de los ingresos y egresos efectivos a lo largo del año. En la mayoría de los países de Latinoamérica, los ingresos se recaudan en épocas más o menos fijas, al paso que los egresos efectivos se distribuyen de un modo más regular. Esto obliga al tesoro a recurrir a los créditos bancarios creando así perturbaciones en el mercado monetario.

El presupuesto fiscal ha tenido una evolución general paralela a la política económica de los gobiernos, cuando la filosofía de presidencia estatal estaba en boga, el mecanismo presupuestario se consideraba como un aspecto de la contabilidad pública. De ahí, que la función presupuestaria naciera bajo la orientación y la supervisión administrativa de las oficinas de contabilidad de los gobiernos, tradición que aún es mantenida en un reducido número de países.

Posteriormente el auge de la política fiscal motivada por la filosofía de intervención global que se atribuyó al gobierno, en los países más desarrollados como forma de originar las fluctuaciones económicas, llevó a un concepto más amplio de la función presupuestal. Además del papel contable, se consideró que el presupuesto era un instrumento global capaz de alterar el curso natural de las fuerzas económicas. El importante papel que se atribuyó a la inversión pública y a la intensidad del efecto expansivo de diferentes tipos de gastos fiscales llevó al estudio de clasificaciones presupuestarias

que mostraban claramente las inversiones públicas, los subsidios y otras transferencias, la demanda de los bienes y servicios, etc. Al igual que otros aspectos del pensamiento económico, las nuevas ideas fueron transportadas rápidamente a los países de la región, sin el mayor examen de las reales necesidades de la economía de Latinoamérica.

Tal es así, que mientras se habla de planificar y de la urgencia de adaptar la administración pública a su funcionamiento, se planteaban reformas presupuestarias orientadas exclusivamente a mejorar el conocimiento del efecto de la actividad gubernamental sobre la demanda global de la economía y sentar bases para una política financiera más racional de corto plazo. La consideración del presupuesto como un mecanismo estrictamente financiero ha sido superada en los últimos años en algunos países de Latinoamérica con la introducción del presupuesto por programas, esta técnica presupuestaria, por el énfasis que otorga a la planeación de las actividades públicas en términos físicos, ha contribuido notablemente a una convergencia de criterios entre los organismos de planificación y de presupuesto. Para la región de Latinoamérica el enfoque tradicional resulta demasiado estrecho si no se complementa con los propósitos generales de la planificación. Esto significa que el problema no consiste en implantar la ya mencionada técnica presupuestaria, sino más bien crear una que pueda fundirse con los sistemas de planificación latinoamericanos.

CAPITULO V

EL CASO DE MEXICO

(ASPECTOS TEORICOS)

El caso de México

Los documentos de las finanzas públicas del país (la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación), son esenciales para el desenvolvimiento de la actividad económica, así como para el funcionamiento de la estructura estatal y la consiguiente realización de los objetivos y metas específicas de política económica y social que en ellos se consignan y que el gobierno pretende obtener en el corto y mediano plazo, tanto de manera directa, a través de su organización administrativa, e indirectamente, mediante los mecanismos de inducción y concertación de que dispone.

Cuando los problemas afectan de alguna manera a toda la sociedad, requieren decisiones que deben ser acatadas por todos sus miembros; y tales decisiones pertenecen al orden de la política. Tiene por una parte, que ser respaldadas por una autoridad competente y por la otra, deben apoyarse en mecanismos administrativos que los instrumenten en la práctica. Las interacciones y las relaciones sociales que conducen a la preparación y toma de tales decisiones, así como aquellas que controlan y evalúan finalmente su ejecución, constituyen el proceso político.

Este, está formado por los órganos del gobierno y su principal instrumento es la administración pública. Sin la cual, no sería posible traducir en acciones concretas las decisiones del proceso político. En este sentido lo podríamos definir: "Como el subtema instrumental del sistema político, compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales y en cumplimiento de las decisiones de sistema político, se generan las normas, los servicios, los

bienes y la información que requiere la comunidad mediante la combinación de estructuras, procedimientos y recursos".^{103/}

El sistema político de toma de decisiones, establece un conjunto de facultades y objetivos que permiten a la administración pública aplicar una combinación de medios y recursos humanos, materiales y financieros aptos para realizar los objetivos y finalidades que le han sido atribuidas.

Dentro de las funciones de la administración pública, se encuentran la planeación y la programación. La planeación es una función que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de éstas, a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar los objetivos y ordenarlos, y establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones.^{104/}

Uno de los principales problemas que se observa, parece radicar en la dificultad que tienen algunas dependencias tradicionales en adaptarse a las nuevas interrelaciones que se requieren para el adecuado cumplimiento de sus funciones, cuando éstas deben ser compartidas con otras entidades del sector público. Esto se traduce, final y necesariamente, en una falta de coordinación a nivel de sectores importantes del aparato administrativo.

En respuesta a este problema, se han creado sistemas de ---

^{103/} La admon. p^ub. del edo. fed. mex., pag. 173, libro I^a

^{104/} Intod. a la admon. p^ub. en mex. Pichardo Pagaza, pag. 16

planeación y programación de las actividades públicas. Sin embargo -- estos intentos son en forma paralela al presupuesto y no de una manera conjunta e integrada, dando como resultado una poca efectividad -- práctica.

Cabe afirmar, que para que exista una verdadera coordinación de las actividades del sector público, es requisito que los mecanismos de planeación y programación se encuentren en estrecha relación con la asignación adecuada de los recursos (presupuesto), y sobre todo acorde a las necesidades reales y un efectivo control presupuestario .

En nuestro país las funciones de planeación, programación y presupuestación, que se encontraban separadas se han unido para su mejor funcionamiento, lo cual a unado a la división del gasto, procura evitar el distanciamiento de estas funciones y busca los mecanismos para una mayor coordinación de estas actividades, planteándose la necesidad de que el presupuesto se convierta en un instrumento de política económica, sin perder su naturaleza tradicional de instrumento de administración financiera y de control.

En la medida que la planeación supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo, es una tarea que participa plenamente de una naturaleza política. La planeación es la actividad que une las tareas políticas y las funciones administrativas. La planeación como función administrativa, transformada en estrategia de la política, generalmente constituye un estilo definido de gobierno. La teoría y la práctica administrativa consiben a la planeación como un proceso mediante el cual se fijan con anticipación las acciones a realizar.

Modernización y planeación

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue el primer resultado de la reforma administrativa de 1976. Es explícita en lo referente a las facultades de planeación del estado mexicano; fortalece y concentra la función de planeación en una sola dependencia de nueva creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto; confiere la responsabilidad de la planeación, programación, presupuestación, evaluación, informática y control global del sector paraestatal de esa misma institución.

La reestructuración de la administración pública para la planeación, llevada a cabo por el Ejecutivo Federal a partir del 83, pretende simplificar los términos y establecer las diferencias de grados que existen entre la facultad de proyectar la planeación y la de coordinar la ejecución de los programas.

El artículo 9° de la LOAPF, indica que las dependencias y entidades de la administración pública, deben conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el ejecutivo federal.

El marco jurídico de la planeación.- La constitución política, antes de la reforma de 1983, no contenía una declaración explícita sobre atribuciones del Estado para establecer

un sistema de planeación. Se presentaron diversas iniciativas a la Cámara de Diputados, pero hasta 1983, no habían sido dictaminadas.

El artículo 74 de la Constitución Política del país, ha sufrido tres modificaciones, una reforma y una adición a partir de 1917. Elementos adicionados a esto, lo representan los diversos decretos y acuerdos que el ejecutivo expide para dar formalidad a los planes nacionales, sectoriales y regionales.

El nuevo orden normativo de la función de planeación de la administración pública, lo constituyen por un lado, las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República y por otro, la expedición de la ley reglamentaria específica. Este orden normativo entro en vigor a partir de 1983.

Con estas medidas, se da el sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de la planeación democrática, porque se eleva a rango de norma constitucional y con la Ley de Planeación se precisan las bases de integración, funcionamiento y participación del sistema nacional de población.

Las reformas constitucionales publicadas en febrero del 83, dan las bases de nuevos cauces para que la población participe democráticamente en el proceso de planeación del estado mexicano. Estas reformas ordenan las atribuciones del estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional; las de regulación y fomento del desarrollo económico integral.

Es propiamente la reforma al artículo 26 constitucional la que establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Asimismo, establece la participación de los diversos sectores sociales cuyas aspiraciones y demandas serán incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas específicos de desarrollo.

En síntesis, la Ley de Planeación, reglamentaria de la parte económica de la Constitución, define las funciones, responsabilidades y relaciones de quienes participan en el proceso de planeación, establece bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil; precisa los integrantes del sistema y sus documentos fundamentales.

El sistema nacional de planeación democrática.- En la exposición de motivos de la iniciativa de la ley de planeación, se indican las deficiencias que aún están pendientes de abatirse: entre otras, la falta de una clara obligatoriedad del plan para los sectores de la administración federal y la falta, en consecuencia, de una adecuada vinculación entre políticas de desarrollo y objetivos e instrumentos de la planeación.

El principio esencial del actual SNPD es el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes del gobierno: federal, estatal y municipal para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. Así, se piensa, que la planeación, hará posible avanzar en la descentralización de la vida nacional.

La planeación del desarrollo es un instrumento para formular políticas coherentes de desarrollo, expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, por consiguiente, los fracasos de la planificación son fracasos en la elaboración y ejecución de políticas efectivas.

En su forma más simple, la planificación puede concebirse como un sistema que permite tomar decisiones sobre las bases de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica, ni todas las implicaciones de los objetivos, ni los instrumentos necesarios para realizarlos.

En nuestro país, menciona Vázquez Arroyo, es de suma urgencia realizar la planificación económica y social a nivel nacional, por las siguientes razones.

- a) La falta de un PGD y por lo tanto de objetivos y metas precisas hace que el sector público de México opere en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos.
- b) No obstante la participación tan significativa del sector privado en el sistema económico nacional, cada vez se encuentra más difícil ajustarse a las operaciones públicas fuera del marco de la planeación. ^{105/}

c) A la presión de los factores señalados hay que añadir la de crecimiento demográfico tan alto que registra - el país.---

Concepto de programación.

Una de las funciones más importantes de la administración pública, consiste en formular programas para realizar actividades y - proyectos complejos y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Básicamente existen dos tipos de programas: los de inversión y los de operación. A los primeros también se les denomina programas de gastos de capital, mientras que a los segundos, se les llama - también programas de gastos corrientes.

La capacidad de formular buenos programas, de incorporar los al presupuesto y buscarles financiamiento suficiente y oportuno, - es una característica que distingue a las administraciones eficientes. Conceptualmente la tarea de hacer programas ligados a un presupuesto - es fácil de entender, en las prácticas de transformarlos en una función altamente técnica, por múltiples ramificaciones; en la medida -- que se hace más detallada la función de formular programas y vincularlos a un presupuesto, se desprende de la planeación.

Para la ejecución de los grandes objetivos de planeación - y dar operatividad a los planes, se requiere disponer de los instrumentos administrativos que transformen las políticas y los objetivos nacionales en acción pública. La función programática dentro de la planeación, adquiere un papel vital porque traduce las políticas y estrategias en proyectos, tareas y acciones calendarizadas, definiendo responsables de su ejecución, el monto de sus costos y la necesaria asignación.

nación de recursos.

Los antecedentes más recientes de la programación, los tenemos a fines de los años 60's y el núcleo financiero de la administración pública inicio esfuerzos para introducir técnicas de programación al presupuesto federal, sin embargo, hasta 1975 la función presupuestaria seguía teniendo como base el presupuesto tradicional, la orientación principal de éste, respondía a la necesidad de determinar los bienes y servicios adquiridos por el gobierno.

Incorporaba una presentación global denominada clasificación económica, muy útil porque presentaba los ingresos y las erogaciones divididos en gastos corrientes y de capital. También hacía una presentación global del presupuesto por grandes funciones a las que se destinaba el gasto, que fueron el origen de las actuales clasificaciones sectoriales.

El grado de desarrollo del país, requiere de una nueva técnica presupuestaria, para que el mecanismo del presupuesto público se transformara en una herramienta de mayor precisión al servicio de las políticas de desarrollo. Por lo que se tomó en consideración, implantar un método de elaboración presupuestal que comprometiera a todos los niveles de la administración y al fin, en 1976 se inicia la implantación de la técnica del presupuesto por programas, con la elaboración de un presupuesto con orientación programática y en 1977, con uno denominado programático.

El programa, es el concepto que ordena y vincula crónológica, espacial y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica, que contribuirá a su vez, a las metas y objetivos del plan.

sustituyó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que estaba en vigor desde el 35. La LPCGP, entró en vigencia en enero de 1977. Esta desde su promulgación, modernizó la concepción y el manejo de los recursos presupuestarios públicos; sin embargo adolecía de su respectivo reglamento, aspecto que ahora se satisface con la nueva normatividad emitida, complementándose así la legislación presupuestaria.

Este nuevo ordenamiento legal concibe a la función presupuestaria como un instrumento tanto de política económica, como de administración y programación.

A partir de la creación de la S.P.P., en diciembre de 1976, el proceso de formular programas públicos, se mejoró considerablemente, porque se volvió uniforme y sistemático. La nueva LPCGP obliga a la SPP a dirigir y encauzar la formulación de programas con vistas a la elaboración del presupuesto anual.

La presencia de la SPP ha venido a diseñar criterios uniformes, procedimientos metodológicos detallados y dar asistencia a las dependencias que lo necesiten, la capacidad de formular programas del sector público federal en su conjunto, ha mejorado.

Toda vez que el presupuesto de egresos es anual, los programas operativos del sector público son también de este carácter. Esto obliga a toda la administración pública federal a mantener un proceso casi permanente de formulación de programas y presupuestos.

El enorme crecimiento del sector público federal en los últimos años, había venido tornando al ejercicio real del gasto en un proceso lento, engorroso, burocrático y falto de control.

En 1980, al interior de la SPP, se iniciaron una serie de cambios destinados a mejorar el ejercicio presupuestal. Asos cam bios se les denominó "reforma presupuestaria". Su implantación afec tó no sólo los procedimientos de trabajo de la SPP, sino de todo el sector público federal.

Parte esencial de esta estrategia, la ha constituido la política general de gasto público, la cual como instrumento básico de la política económica, ha resultado definitiva para determinar el ritmo y dirección del proceso de desarrollo nacional.

Así la estrategia, lineamientos y propósitos globales - que han orientado la política de gasto público, se caracteriza por:

- Las modalidades y directrices de la política de gasto público de los últimos años.

- Se ha dado atención preferente a superar en primera instancia, los efectos de la crisis económica.

- Posteriormente, la orientación fue dirigida a los sec to res agropecuario y pesquero, para impulsar la producción de ali-- mentos y productos básicos.

- Se proporcionó igualmente un mayor apoyo al desarro-- llo e instrumentación de los programas con incidencia regional.

- Fueron definidos también, programas y acciones concre tas para la atención de grupos sociales.

Con ello la política de gasto público, ha coadyuvado -- a impulsar y ampliar los procesos productivos en toda la economía. En este contexto adquiere especial relevancia la presentación del - proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

El sistema de control y seguimiento físico-financiero del gasto público, que propone la reforma administrativa, es conceptualmente un instrumento muy simple pero en la medida en que se demanda al sistema mayor información se torna detallado y minucioso. Este nuevo instrumento de control tiene como objetivo conocer el avance de los grandes proyectos públicos y, en particular, el avance físico-financiero de proyectos prioritarios, para detectar desviaciones y tomar las medidas correctivas necesarias. Consiste en un mecanismo administrativo de seguimiento sobre un grupo relativamente reducido de proyectos seleccionados, para hacer más ágil y eficiente la supervisión del gasto y apoyar el manejo corresponsable y participativo de los recursos.

Como el control del presupuesto de egresos descansa en la comprobación del gasto, muchas secretarías, organismos descentralizados y empresas del gobierno federal, se apresuran a utilizar los recursos que se les han asignado, sin base en programas anuales de prelación. Se da el caso de que entidades públicas que obtuvieron fondos en exeso, con respecto a su capacidad productiva, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, a fin de justificar sus peticiones de gastos para el siguiente ejercicio presupuestal.

El presupuesto de egresos tal como se presenta actualmente, no contiene ni permite establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirvan para evaluar la productividad actual de los recursos materiales, humanos y financieros del sector público sujeto a control presupuestal; pero su misma naturaleza ha impedido que puedan programarse propósitos definidos y cuantifica-

bles de mejoramiento de tal productividad. Dicha deficiencia impide, a través del presupuesto de egresos, medir el grado de eficiencia y eficacia del sector público federal como impulsor de la utilización racional de los recursos y del gasto público.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- Dentro del proceso de formulación de la política gubernamental debe existir racionalidad, es decir, una secuencia de acciones lógicas congruentes para la obtención de un fin que beneficie a la comunidad. Podemos definir a la racionalidad como la elección de actividades alternativas de acuerdo con un sistema de valores cuyas consecuencias pueden ser valoradas, aunque limitada por la información específica de la situación de que se trate, lo que impide que la racionalidad sea absoluta, de igual modo, la racionalidad debe permitir una autoadaptación variable del conocimiento en que se fundamenta.

2.- Una política es una acción relevante, realizada por una o más personas, que guía, justifica y perfila un curso de acción, con mayor permanencia que una decisión particular, por ello es de importancia crucial para la administración pública, que busca una coordinación de esfuerzos, de individuos o grupos con amplitud y permanencia para realizar una política pública.

La política pública puede clasificarse en tres tipos de política, dentro de los cuales, existen diferentes modelos de formulación, que de alguna manera, influyen y guían la formulación de políticas y asimismo, nos ayudan a explicar de

acuerdo con diferentes enfoques y basándose en cualquiera de esos modelos cómo es adoptada una política gubernamental.

Por lo que podemos concluir, que la política es una función tanto legislativa, ejecutiva como judicial por un lado, y por otro, busca la interacción de diferentes actores e intereses que desean beneficiarse.

Para un mejor funcionamiento del proceso de formulación de políticas es conveniente hacer una división de sus aspectos importantes, entre otros, a los que se les ha llamado medio ambientes políticos, pues éstos nos ayudarán a minimizar todas las actividades, procurándonos mayor eficacia y eficiencia. La comunicación entre éstos, es de suma importancia para el proceso puesto que pretendemos un todo organizado y estructurado.

Si lo aplicamos a la administración pública, debemos tener un cuerpo de información confiable, real y predecible que nos sirva de base para dar una respuesta racional de acuerdo a nuestros intereses y objetivos, para asegurar el éxito de las acciones emprendidas.

3.- La planificación es una de las principales funciones de la administración, ya que identifica sus objetivos principales, define las políticas a seguir con base a prioridades y da las bases para la realización de los objetivos programados, de ahí su necesidad de ser racional, porque como mencionamos, la racionalidad implica la elección de alternativas idóneas a los fines pretendidos.

Para que la planificación tenga el resultado deseado, es necesario contar con una programación acorde a las necesidades que se tengan. Esta nos va a expresar de forma precisa y clara los objetivos, además de decirnos con qué recursos contamos para el logro con éxito, eficacia y eficiencia de nuestros objetivos.

No se debe olvidar que las acciones que planificamos, se verán afectadas de una u otra manera, por los actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas y de toma de decisiones, como son, las élites, los grupos de presión y los partidos políticos entre otros, que buscarán siempre salir beneficiados con la implantación de nuestras políticas. Es decir, estos factores externos condicionan las decisiones políticas del gobierno, dando como resultado que muchos programas que se pudieran considerar como prioritarios, queden sin realizarse, ya que no satisfacen los intereses de estos actores.

4.- En México, estos actores juegan un papel central, sobre todo los grupos de presión, llegando a influenciar mucho en las decisiones políticas, para satisfacer sus intereses.

Si en el momento de tomar las decisiones pudiéramos contar con estos actores, nuestra planeación sería más adecuada a la realidad, ya que tomaríamos en cuenta aspectos, que sin estos actores tal vez no conoceríamos, logrando una mejor programación de las actividades y objetivos en beneficio de una comunidad, provocando una mayor racionalidad de los recursos disponibles y de las decisiones.

El nuevo enfoque de planeación que se lleva en nuestro país, las consultas populares, busca contar con estos actores para una mejor toma de decisiones, procurando así mayor eficacia y eficiencia. Por otro lado, este tipo de consulta nos ayuda a conocer las necesidades reales en base a las cuales debemos planear las actividades a realizar.

5.- La programación y la presupuestación, son funciones esenciales de la administración pública; consisten en la formulación de programas para realizar actividades y proyectos complejos, y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Estas funciones dentro de la planeación, adquieren un papel de suma importancia porque traducen las políticas y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones centralizadas, precisando los responsables de su ejecución, su costo y la asignación de recursos. Estas funciones son llevadas a cabo en la SPP, ya que es la dependencia encargada de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, coordinar los programas, programar su financiamiento y evaluar los resultados.

6.- Si bien la planeación es importante, el presupuesto no lo es menos, porque es un instrumento financiero que expresa, para un período determinado, los deseos de ingresos y egresos del gobierno, por lo que su función es delinear la gestión financiera del gobierno.

En la actualidad dado el desarrollo de la administración, es necesario buscar un procedimiento eficaz de elaboración de presupuestos, no como un mero control, sino como parte integral del proceso de formulación del presupuesto, esto nos va a facilitar el proceso de elección, ya que nos proporciona las bases para hacer comparaciones sistemáticas entre las alternativas y entre los costos, cuantificar las ventajas y desventajas de cada proyecto y por último, es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo, por lo que deben elaborarse de una manera conjunta, acorde y específica.

En la medida que el presupuesto registre la lucha entre la asignación de recursos a través de procesos políticos, y la política como conflicto sobre que va a prevalecer, el estudio de la elaboración del presupuesto ofrece una perspectiva útil que nos permite analizar la formulación de la política gubernamental.

Debe quedar claro, que lo más importante en un presupuesto, es la información requerida de planes, control y manejo del proceso, que debe ser transmitida a las unidades operacionales. Cabe mencionar que cada sistema presupuestario contiene planes, manejo y lineamientos de control.

Por otra parte, existen algunos factores que causan divergencia entre la planeación y la presupuestación; el más importante es cuando el plan no enuncie, de manera clara y precisa la función específica del sector, esto es frecuente ya que como lo mencionamos, existen intereses de grupo y personas

que desean beneficiarse, provocando una confusión en las instrucciones del presupuesto. Otro aspecto sería el incumplimiento de los objetivos previstos en el plan, con respecto a la política financiera y a la disponibilidad de los recursos.

Pero si contamos con las condiciones económicas y tecnológicas y sobre todo, con una claridad de objetivos, podríamos asegurar el éxito de los objetivos deseados y la influencia de estas variables en el proceso de toma de decisiones políticas no nos afectaría; por último, el logro de los objetivos legales, nos lleva al éxito de los programas.

El presupuesto debe ser considerado como un instrumento estratégico en la política de desarrollo, ya que es un medio eficaz de organizar la información administrativa de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos.

Después de la implantación inicial de un presupuesto, quizás en escala limitada, será de esencial importancia prever un período más amplio de modificaciones evolutivas y mejoras en la estructura del presupuesto y en el proceso presupuestario.

La proposición de que el presupuesto es un instrumento neutral se halla implícita en un análisis realizado. No es político. Es simplemente un método de organizar la información para ayudar a los funcionarios que tienen la responsabilidad de asignar los recursos públicos a tomar mejores decisiones en el logro de los objetivos públicos.

7.- De acuerdo a las características del sistema mexicano, creo necesario el uso de un sistema de presupuesto por programas, dado que éste nos permite hacer una planeación adecuada del uso y distribución de los ingresos y egresos para lograr el desarrollo que requiere el país.

Como lo mencionamos el propósito del presupuesto por programas, es aumentar la efectividad dentro del enorme sector de la sociedad que es dirigida por la administración gubernamental. La atención se ha centrado teóricamente sobre todo en la importancia de aumentar la efectividad en la toma de decisiones al más alto nivel gubernamental, y muy a menudo se ha tenido en mente tomar nuevas decisiones para las cuales, es necesario un análisis profundo de las alternativas y consecuencias a largo plazo.

Para mejorar la efectividad de todas las instituciones establecidas, es necesario la existencia de un flujo adecuado de información, así como buenos sistemas de dirección. En mi opinión, una de las contribuciones más importantes que ha dado el presupuesto por programas, a la administración pública es el hecho de haber proporcionado los instrumentos de planificación y de continuación de las actividades, con base en la información generada por el sistema.

Es precisamente el presupuesto por programas el que pretende una planificación que permita consolidar programas para establecer un curso de acción armónico a nivel nacional, con una metodología común.

La planificación a largo y mediano plazo no ha alcanzado un estado de desarrollo suficiente como para volcar los planes operativos, las metas propuestas y las acciones destacadas como necesarias, dado que no existe una vinculación de criterios entre los participantes de la programación (planificadores, programadores presupuestarios y ejecutores); en muchos casos, la ejecución financiera y física del presupuesto no ha seguido la programación. Esta falta de comunicación, desde el punto de vista presupuestario, es uno de los objetivos a combatir por medio de la reforma administrativa.

Esto puede tener solución a través de un mayor interés en el desarrollo de esta técnica, por quienes pueden hacerlo y de la participación activa de las unidades ejecutoras de programas en el proceso de planificación y programación.

Es evidente para un mejor funcionamiento de esta técnica, que exista una coordinación en la formulación de los programas de trabajo. Estos no deben ser hechos en oficinas centrales de presupuesto, sino en las mismas unidades ejecutoras, con la activa participación de directivos programadores y quienes saben realmente cómo se hacen las cosas, es decir, aquéllos que están en contacto directo con la ejecución de las acciones, conociendo los problemas que se presentan, las soluciones de los mismos, la manera de mejorarlos y las infinitas particularidades de cada actividad.

Para que un programa sea realmente eficaz, es necesario que su formulación surja de la consolidación, criticada y

evaluada, de los planes de acción de cada unidad organizativa mínima encargada de hacer luego, las labores del mismo; previamente habrán de ser instruidas respecto a los propósitos generales que se persiguen. Un adecuado sistema de información y registro de acciones físicas y financieras, se constituye en un auxiliar indispensable de los diferentes niveles participantes, llegada la etapa de ejecución.

8.- Con un proceso combinado de programación y presupuestación esperamos que las metas sean conjuntadas en programas específicos, los cuales lograrán o no, el éxito de los planes. La escasez del éxito, se puede deber a la insuficiencia de los recursos, a desperdicios o bien a la corrupción, pero una ausencia de un conocimiento adecuado de cómo resolver los problemas, puede ser el bloqueo más grande.

Cabe remarcar, que la continuidad de las actividades emprendidas, es la base del éxito en toda acción planificada. En México, esto puede considerarse como una deficiencia del sistema, ya que en cada cambio de sexenio, muchos programas, por no satisfacer los intereses de unos grupos, se detengan u olviden provocando una falta de continuidad y por ende, un desperdicio de recursos.

En realidad, los defectos que muchos países presentan en la concepción y el cumplimiento de las decisiones del sector público, son en buena medida consecuencias del retraso con que se han perfeccionado sus métodos de acción frente a la

velocidad con que se han expandido las tareas que habrá de cum
plir el gobierno.

Una implementación adecuada de los programas y planes, puede ser la solución para el logro con éxito de éstos. El punto crucial sería identificar los factores que afectan la realización de los objetivos en todo el proceso. En realidad debemos demostrar como un problema relativamente difícil, puede ser mejorado por medio del entendimiento adecuado.

BIBLIOGRAFIA

1. Alan Walter Steiss, *Administración y Presupuestos Públicos*, México, Editorial Diana, 1975, 432 pp.
2. Marner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*, México, Editorial Siglo XXI, 1967, 511 pp.
3. Lee and Johnson, *Public Budgeting Systems*, Baltimore, University Park Press, 1973, 356 pp.
4. Lynden and Miller, *Planning, Programming, Budgeting; A Systems Approach to Management*, Chicago, Markham Publishing Co., 1967, 443 pp.
5. Sarant Peter C., *Zero-Base Budgeting in the Public Sector, A Pragmatic Approach*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing, Co., 1978, 204 pp.
6. Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1980, 310 pp.
7. Nakamura and Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980, 201 pp.
8. Woll Peter, *Public Policy*, Cambridge, Winthrop Publishers Inc., 1974, 264 pp.
9. Dunn William N., *Public Policy and Lysis*, New Jersey, Prentice Hall, 1981, 388 pp.
10. Mazmanian and Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Toronto, Lexington Books, 1981, 220 pp.
11. Mc Curdy Howard E., *Public Administration: A Synthesis*, Massachusetts, Cumming Publishing Co., 1977, 424 pp.

12. Riggs Fred, Administration in Developing Countries, Boston, Houghton Mifflin Co., 1964, 477 pp.
13. Mc Lennan Barbara, Comparative Politics and Public Policy, Massachusetts, Duxbury Press, 1980, 511 pp.
14. Caiden Naomi and Wildavsky Aaron, Planning and Budgeting in Poor Countries, New York, The Twentieth Century Fund, Inc., 1974, 371 pp.
15. Vázquez Arroyo Fco., Presupuesto por Programas para el Sector Público en México, México, UNAM, 1977, 319 pp.
16. Wildavsky Aaron, The Politics of Budgetary Process Little Brown and Company, 1964.
17. Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, Vol. III.
18. Simon Herbert, Comportamiento Administrativo, Ed. Aguilar, México, 1962.
19. Rodriguez Aznar José V., Elementos de Economía Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas, Venezuela, 1973.
20. Pichardo Pagaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Ed. INAP, México, 1984, Vol. II.
21. Mienwald Roberto, Public Administration, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1978.
22. Pyhrr Peter A., Presupuesto base cero: método práctico para evaluar gastos, Ed. Limusa, México, 1983.
23. Deutsch Karlw, Política y Gobierno, México, Ed. FCE, 1976.
24. X Seminario Interamericano de Presupuesto, México, 1981.
25. Fritschler A. Lee and Wilson Michael C., Contemporary Public Administration: Policy Analysis in Public Administration.

- 27.- UNAM., Administración Pública, y Desarrollo, Facultad de -- Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 1979.
- 28.- Vázquez Arroyo Fco., Presupuesto por Programas para el Sector Público en México, México, UNAM, 1977, 319 pp.
- 29.- Woll Peter, Public Policy, Cambridge, Winthrop Publishers - Inc., 1974, 264 pp
- 30.- Wildavsky Aaron, The Politics of Budgetary, Process Little Brown and Company, 1964.