

Biblioteca de Administración Pública
Sistema de Bibliotecas

**Trayectoria Histórica del
Desarrollo Presupuestario en los
Estados Unidos y Puerto Rico**

Parte I
Parte II
Parte III
Parte IV

En:
Boletín del Negociado de Presupuesto sobre
Gerencia Administrativa
Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Fuente: Boletín de Gerencia y Administrativa
Año XXIX, Núm 234
sept 1979

TRAYECTORIA HISTORICA DEL DESARROLLO PRESUPUESTARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO

Por: Francisco Pomales Rivera*
Carmen Ramos de Pomales**

PARTE I*** ENFOQUE TRADICIONAL

Introducción

En el presente, los gobiernos de la mayoría de los países del mundo están ocupados tratando de solucionar la siguiente situación: satisfacer las exigencias crecientes de la ciudadanía por más y mejores servicios, a pesar de sus limitados recursos. Esta preocupación existe desde mucho tiempo atrás. Surgió desde que los gobiernos comenzaron a intervenir más directamente en la economía de sus respectivos países y a tener ingerencia directa en los procesos de desarrollo social. Desde entonces las demandas por servicios se han acrecentado. Los fondos públicos, según lo que tradicionalmente se ha dicho, han resultado insuficientes para satisfacer dichas demandas.

Sin embargo, actualmente la situación precaria de la escasez de fondos se ha agravado ya que la ciudadanía ha tomado conciencia de su débil posición y está exigiendo que no se aumenten los impuestos que cobra el gobierno, específicamente aquellos que le afectan directamente, como es la contribución sobre ingresos. Además, el desarrollo de nuevas técnicas de control y evaluación del

gasto público, tales como el análisis de sistemas, el análisis costo-beneficio, el análisis programático y la auditoría operacional, demuestran en su aplicación que se realizan actividades con eficiencia limitada en grandes sectores de la operación gubernamental.

Es decir, si resulta difícil o contraproducente en una época de inflación galopante aumentar los impuestos directos o indirectos para realizar unas actividades gubernamentales que van en aumento creciente, sólo queda como alternativa viable analizar con mayor rigor la operación del gobierno para eliminar o reducir la ineficiencia en su funcionamiento.

En este sentido, resulta conveniente estudiar la evolución y el desarrollo de nuestro sistema presupuestario. De este modo puede establecerse un paralelismo con la evolución del sistema presupuestario en los Estados Unidos, para identificar los cambios, énfasis y enfoques que surgen a raíz de las necesidades de la época, en un intento por lograr mayor racionalidad y eficiencia en el manejo de los fondos públicos.

*Especialista en Contribuciones, Gerencia y Presupuesto del Departamento de Hacienda.

**Posee Maestría en Administración Pública con especialización en Presupuesto y Administración Financiera. Actualmente se desempeña como Directora de la Oficina Regional de San Juan de la Administración de Fomento Cooperativo.

***Este artículo se publicará en cuatro partes o segmentos, a saber:

Parte I — Enfoque Tradicional

Parte II — Enfoque por Programas y a Base de Logros o Resultados

Parte III — Enfoque Sistémico de Planificación, Programación y Presupuestación (P.P.B.S)

Parte IV — Enfoque Base Cero (Z.B.B.)

Es interesante notar el énfasis que se pone en una u otra fase del proceso presupuestario¹, dependiendo de los problemas que se hayan pretendido solucionar en cada época. Por ejemplo, veámoslo bajo el Enfoque Tradicional, que marcó el inicio del sistema presupuestario en los Estados Unidos y en Puerto Rico. Este se ha llamado también mecanicista, ya que se basaba exclusivamente en la clasificación de fondos de acuerdo a sus objetos de gasto, sin incluir ningún análisis adicional. Mediante el mismo, se quiso lograr un control contable sobre el gasto público encaminado a eliminar el malgasto, los gastos ilegales y la corrupción en el manejo de los fondos públicos que existieron en dicha época.

A diferencia del Enfoque Tradicional, los otros enfoques presupuestarios que surgieron con posterioridad al descrito, es decir, el Enfoque de Presupuestación por Programas, el Enfoque a Base de Logros o Resultados, el Enfoque Sistémico de Planificación, Programación y Presupuestación (P.P.B.S.), y el Enfoque Base Cero (Z.B.B.), no ponen énfasis en los insumos (inputs) que entran al sistema presupuestario y en los controles contables, sino en el producto final del mismo (outputs) y en los controles gerenciales. Esta orientación es históricamente posterior a la del control contable, y puede concepcuarse como aquella que se dirige, principalmente, hacia la obtención y el empleo eficiente de los recursos necesarios para el logro de los objetivos organizacionales preestablecidos.

Bajo estos enfoques, la idea predominante consiste en racionalizar las actividades, la organización y la distribución de los recursos, partiendo de la base de que los objetivos fundamentales de la institución están determinados y son conocidos.

El contenido profesional o disciplinario de esta orientación se concentra en la administración, la contabilidad de costos, los estudios de tiempo y movimientos, la organización y los procedimientos . . . Entre sus componentes instrumentales más destacados está la clasificación funcional de las transacciones y actividades de la institución. Su objetivo es indicar la naturaleza de los servicios que presta cada segmento funcional de la organización y la proporción de los gastos que se destina a cada tipo de servicio. En otras palabras, implica la agrupación de los recursos siguiendo un criterio de homogenización fun-

cional que puede coincidir o no con las funciones identificadas en relación con los segmentos organizacionales en que se encuentra estructurada la empresa pública.

En general, esta corriente da énfasis al empleo de modelos simples de eficiencia en los cuales los objetivos se consideran establecidos y los insumos y el producto se ajustan en términos de una relación óptima-máxima.

ENFOQUES PRESUPUESTARIOS

Enfoque Tradicional

En este tipo de enfoque se da énfasis al análisis de los insumos para las unidades organizacionales de acuerdo a los objetos de gasto para las mismas, como gastos para salarios, para equipo, para materiales . . .

A. Desarrollo de la concepción cuantitativa-mecanicista en los Estados Unidos (1850-1933)

Para la época colonial y la primera mitad del siglo diecinueve no existió en los Estados Unidos un sistema de presupuestación nacional propiamente. Fue durante la segunda mitad de dicho siglo y principios del siglo veinte que se sentaron las bases para la formación de este sistema.

Durante el mencionado periodo prevalecía la política económica de Adam Smith en cuanto al llamado concepto del equilibrio o "laissez faire", en donde se consideraba que la acción del estado debía ser mínima. El estado, por lo tanto, creaba privilegios comerciales y permitía la formación de monopolios, los cuales perjudicaban la producción y hacían que se incurriera en déficits presupuestarios que debían ser financiados con préstamos internos.

De acuerdo a esta concepción, el gobierno no debía intervenir en el proceso económico, político ni social ya que había una mano invisible que guiaba la economía. Podemos ver que este periodo se caracterizaba por la corrupción y el soborno en el gobierno, especialmente a nivel de los departamentos ejecutivos y a nivel municipal, donde se incurría en las deficiencias ya mencionadas. Esto pasaba inadvertido por el Congreso. Sin embargo, esta situación trajo como consecuencia la inflación,

¹ Según explica Irma D. Vázquez, en su artículo "El ciclo presupuestario y los elementos del presupuesto", *Boletín de Gerencia Administrativa*, año XXIII, núm. 224 (agosto-septiembre, 1974), pág. 14, el proceso presupuestario se desarrolla cíclicamente. En todo momento concurren tres ciclos presupuestarios, asegurando de este modo la continuidad. O sea, que mientras se está desarrollando un ciclo, hay otro en etapa final y un tercero en etapa de formulación. Cada ciclo presupuestario está estabonado al anterior y al inmediatamente próximo, ya que tiene como base el anterior, y a su vez es el pedestal para proyectar el siguiente.

Cada ciclo presupuestario se compone de una serie de ocho etapas cronológicas que son: (1) planificación, (2) programación, (3) formulación del presupuesto, (4) elaboración o preparación, (5) aprobación, (6) ejecución y control, (7) cierre de operaciones y liquidación de asignaciones y (8) verificación (auditoría) y evaluación.

la devaluación de la moneda y la hipoteca de la economía.

Cuando el Presidente Taft asume el poder, toma auge una reforma financiera y nombra lo que se llamó la Comisión Taft de Economía y Eficiencia, que funcionó de 1908 a 1912. Esta Comisión realizó varias investigaciones relacionadas con el presupuesto como programa financiero anual y con la organización y actividades del Gobierno Federal. Luego de estas investigaciones se recomendaron varias alternativas de acción, a saber:

1. Que se preparara un presupuesto ejecutivo global, el cual incluiría todos los gastos y los ingresos que tuviese el gobierno;
2. Que el Congreso diese la oportunidad de considerar el presupuesto en términos de programas, o sea, clasificar el presupuesto de gastos;
3. Que se distinguiera entre el aspecto de programa presupuestal y lo que se consideraba como economía y eficiencia;
4. Que se permitiera la discreción administrativa en la toma de decisiones a varios niveles de responsabilidad y que se realizara una verificación sistemática del presupuesto; y
5. Que se desarrollara un sistema adecuado y confiable de control de gastos y cuentas del gobierno.

Hasta este momento las ramas ejecutiva y legislativa tenían desavenencias. Para 1921, mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos y Contabilidad, se crea el Negociado del Presupuesto a nivel federal. Con la aprobación de esta ley vemos la intención de que el poder ejecutivo y el legislativo trabajasen unidos para que se pudiera estructurar un mejor plan financiero y efectuar una mejor gestión de gobierno. Al acoplar ambas ramas se lograría un gobierno verdaderamente preocupado por el quehacer público y el bienestar ciudadano.

El informe rendido por la Comisión Taft presentó las cuentas de todos los departamentos y agencias del gobierno, tomando como base los objetos de gasto. Esto permitió la instalación de sistemas de contabilidad gubernamental, los cuales se podían vincular con las cuentas presupuestarias, limitando así los desfalcos que podían ocurrir en el gobierno.

Presupuestación por objetos de gasto

La presupuestación que recomendó la Comisión Taft estaba dirigida a lograr el control del gasto, o sea, a utilizar el presupuesto como guardián contra los abusos administrativos por los que se había caracterizado el gobierno anteriormente. Podemos ver cómo el presu-

puesto por objetos de gasto viene a ser el principal mecanismo de control gubernamental.

Este tipo de clasificación presupuestaria ordena cada uno de los conceptos que se requieren para permitir el control contable de los gastos. El sistema de contabilidad sería el que habría de controlar el dinero a gastarse y estaría atento para que se utilizara de acuerdo a los fines para los cuales se destinó.

La característica principal de este tipo de presupuestación es el detalle minucioso de los gastos por compras efectuadas y por las asignaciones de sueldos para los puestos que correspondían a la rama ejecutiva. Esto permitía la fiscalización de los gastos en los cuales se incurría.

B. Desarrollo de la concepción cuantitativa-mecanicista en Puerto Rico (1897-1941)

Los primeros siglos de la colonización de Puerto Rico bajo el dominio de España se caracterizaron por la explotación acelerada de los exiguos recursos naturales de la Isla y por la preponderancia de los gastos militares comparados con los gastos de índole civil. España no se preocupó muy seriamente por los problemas de cada colonia, sino que concentró todos sus esfuerzos en conservar sus intereses en ellas. En este sentido puede afirmarse que durante esos primeros siglos Puerto Rico estuvo desprovisto de una administración presupuestaria de carácter civil.

Nuestra historia de la administración presupuestaria comienza en el año 1897 cuando se firma la Carta Autonómica, la cual establecía un gobierno parlamentario para Cuba y Puerto Rico, que fusionaba las ramas ejecutiva y legislativa. La Carta facultaba a este Parlamento para formular el presupuesto local de ingresos y gastos, y al Gobernador para presentarlo ante las Cámaras. Este presupuesto constaba de:

1. Los ingresos necesarios para sufragar los gastos de la Corona, y
2. Los ingresos y gastos estimados para el mantenimiento de la administración colonial.

Luego de este esfuerzo presupuestario, un año más tarde, Puerto Rico es cedido al Gobierno de los Estados Unidos mediante el Tratado de París. Posteriormente, el 12 de abril de 1900, se aprueba la Ley Foraker, la cual fue aprobada provisionalmente para proveer recursos financieros al gobierno civil de Puerto Rico y a su vez crear las tres ramas de gobierno: ejecutiva, legislativa y judicial. Además, estableció el poder de nombramiento de los gobernadores de Puerto Rico por el Presidente de los Estados Unidos con el consejo y consentimiento del

Senado Federal. Un dato importante es que para el año 1909 se enmienda la Ley Foraker y se crea el cargo de Contador (Auditor) con el deber de llevar cuentas detalladas y exactas, demostrando los ingresos y egresos, y de rendir informes anuales al Congreso de los Estados Unidos. En el año 1914 se crea la Comisión Económica, la cual tenía la facultad para examinar la administración y el funcionamiento del gobierno insular. A esta se le encomendó efectuar un estudio sobre el estado de las finanzas del país y examinar cómo habían sido gastados los fondos recaudados en la Isla.

El 2 de marzo de 1917 se aprueba la Ley Jones, la cual crea el Senado y la Cámara por elección popular. El Gobernador deberá someter a la Legislatura un presupuesto de ingresos y egresos. Más tarde se le da a éste la facultad del veto por partidas, que es el poder de aumentar o reducir las partidas aprobadas por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la Legislatura logró soslayar la autoridad del Ejecutivo en la asignación de fondos, creando las asignaciones permanentes y los fondos especiales. Es interesante notar que para esta época había un gobernador nombrado por el Presidente de los Estados Unidos y una legislatura puertorriqueña. El fondo especial era una asignación que contaba con su propia fuente de ingresos, los cuales no estaban sujetos a revisión presupuestaria ni se utilizaban de acuerdo a unos fines específicos. La asignación permanente como tal no estaba sujeta a aprobación anual; sin embargo, se autorizaba el gasto de cierta cantidad anualmente.

Para el año 1926 el Gobernador Horace Towner encomendó la responsabilidad de preparar el presupuesto al Auditor de la Isla asignándole tres funciones, a saber: (1) Contador, (2) Interventor o Auditor y (3) Director de Presupuesto.

El presupuesto se convirtió en un documento donde se incluían las asignaciones para gastos ordinarios de operación: una lista de los puestos, material de oficina, viajes, . . . y un estimado de los ingresos de cada departamento. Esta clasificación estaba basada en las necesidades de gastos de cada agencia para el siguiente año. El documento no era integral, pero sí incluía una relación detallada de los gastos de operación y una lista de puestos sin orden de clasificación. Este no contenía ni distinguía los objetivos de las distintas asignaciones.

Método para requerir y recopilar la información para la formulación del presupuesto

El presupuesto era más bien un formulario titulado "Informe de presupuesto por departamentos", el cual tenía unos espacios que cada departamento o agencia

llenaba a maquinilla para informar los gastos generales y los gastos de salario. A este se le llamó "presupuesto por partidas", ya que enumeraba los gastos detalladamente, esto es, libros, imprenta, franqueo, viajes, . . . y contenía los salarios de cada puesto individualmente sin considerar los fines para los cuales se asignaban estos fondos.

Este método le facilitaba la manipulación al partido de mayoría en el área de salarios ya que el legislador proponía los nombres de sus protegidos, familiares y amigos y sometía enmiendas a los salarios de estas personas, circulando las mismas entre los demás legisladores de su partido y luego aprobarlas votando en bloque.

Luego de completar estos formularios en su fase inicial, los departamentos discutían sus peticiones informalmente con el Auditor. Esta información individual es la que se vaciaba finalmente en los formularios, lo cual hacía que el documento de presupuesto resultase muy voluminoso. Los formularios eran enviados al Gobernador con un estado de cuentas, especificando ingresos y egresos del año anterior, sin explicaciones adicionales. No se acostumbraba ofrecer explicación al pueblo, ni publicar un documento analítico del programa gubernamental, ni ofrecer observaciones sobre los proyectos a realizar con los recursos calculados.

La formulación presupuestaria era más bien una recopilación de datos de los diferentes departamentos. Los verdaderos propósitos se diluían en los detalles de las partidas. No se podía precisar cuánto iba a ser gastado para propósitos de salud, educación, vivienda, empleo, . . . Consideramos que en este sentido el presupuesto era sólo un instrumento para costear los gastos operacionales del gobierno ya que no se fijaban claramente los propósitos de dichos gastos.

Organismos que participaban en la formulación del presupuesto

Como ya hemos mencionado, los diferentes departamentos gubernamentales sometían al Auditor un detalle de sus gastos, que incluía los de materiales a comprar así como las asignaciones de puestos, haciendo énfasis en la justificación de los cambios en la remuneración. El Auditor anotaba sus recomendaciones en los mismos formularios y luego los enviaba al Gobernador, quien a su vez los sometía a la Asamblea Legislativa, sin ofrecer información o análisis alguno.

C. Ventajas y desventajas de la presupuestación por objetos de gasto

La clasificación por objetos de gasto propició una serie de ventajas para la presupuestación, que entre otras señalamos las siguientes:

1. Controla los gastos en que incurría el administrador y la rama ejecutiva, limitando la libertad de acción del administrador y previniendo, por ende, la posibilidad de gastos inadecuados de los fondos.
2. Logra un presupuesto balanceado donde los gastos corrientes estaban cubiertos por los ingresos corrientes y no se incurría en déficits o superávits.
3. Establece la responsabilidad de rendir cuentas, las cuales pueden ser objeto de intervención (auditoría), permitiendo verificar si los fondos se han utilizado realmente para los propósitos especificados en el documento presupuestario.
4. Proporciona información útil para la administración de personal, ya que se indican los cambios de personal y la justificación para los mismos.
5. Describe la labor de clasificación en base a las unidades organizacionales y los objetos de gasto, utilizando conceptos que son comprendidos fácilmente, no sólo por los administradores y ejecutivos, sino también por los miembros de la legislatura y los ciudadanos interesados.
6. Utiliza un tipo de información estadística sencilla que facilita la comparación de los resultados de operaciones en distintos años, unidad por unidad del gobierno.

Aún cuando esta clasificación proveyó control y otras ventajas al Ejecutivo, surgieron una serie de desventajas. Estas, entre otras, son las siguientes:

1. No dirige su atención a los programas que debe desarrollar el gobierno desde un punto de vista

integrado. El análisis del presupuesto en base a los objetos de gasto se diluye en detalles tales como los puestos a considerar, los sueldos pagar, y la compra de material de oficina equipo . . . , sin dar énfasis a las razones por las cuales se crean los puestos o se compra determinado material. Por esta razón se considera un presupuesto mecanicista.

2. Todo lo anterior trae como consecuencia que se tenga un documento de presupuesto muy voluminoso e indescifrable, el cual será útil sólo para ciertas funciones de contabilidad y fiscalización.

Esto perjudica la coherencia e impide obtener una visión de conjunto en el presupuesto.

3. No hay creatividad en este tipo de presupuestación al convertirse en una rutina técnica de compilación y verificación de estimados presupuestarios de desembolsos de fondos.

4. El énfasis a la preparación y consideración del presupuesto sobre las unidades organizacionales y los objetos de gasto dificulta la determinación de los objetivos que deben lograrse mediante las asignaciones presupuestarias aprobadas. Se da más atención a los dólares, unidades de personal, equipo y materiales, que a la labor a realizar con los fondos obtenidos.

5. Debido a los mencionados factores, la medición de resultados obtenidos es difícil de lograr. Los administradores en los distintos niveles de gerencia gubernamental están poco informados de la labor realizada y de los costos de las unidades más importantes en cada operación. La tarea y la potencialidad de las economías resulta difícil

El primer mandato de la ley humana es aprender a pensar; el segundo es hacer todo lo que se ha pensado. Aprendiendo a pensar se evita el desperdicio de la propia energía; el fracaso es debido a simple ignorancia de las causas que lo determinan. Para hacer bien las cosas hay que pensarlas certeramente. No las hacen bien los que piensan mal, equivocándose en la evaluación de sus esfuerzos; como el niño que, errando el cálculo de la distancia, diera en tirar guijarros contra el sol que asoma en el horizonte.

Nunca se equivoca quien ha aprendido a medir las cosas a que aplica su energía; no se arredra jamás quien ha educado su eficacia mediante el esfuerzo coordinado y sistemático. La confianza en sí mismo es una elevación de la propia temperatura moral; llegando al rojo vivo se convierte en fe, que hace desbordar la voluntad con pujanza de avalancha. Así ocurre en los genios; viven todo ideal que piensan, sin detenerse por la incomprensión de los demás, sin perder tiempo en discutirlo con los que no lo han pensado. — José Ingenieros.

Año 235
Noviembre 1979

TRAYECTORIA HISTORICA DEL DESARROLLO PRESUPUESTARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO*

PARTE II

ENFOQUE POR PROGRAMAS Y A BASE DE LOGROS O RESULTADOS

Por: *Francisco Pomales Rivera*
Carmen Ramos de Pomales

Enfoque de presupuestación por programas

La presupuestación por programas comprende la planificación y su relación con el costo de las funciones o actividades. Un buen enfoque de programación presupuestaria requiere que el costo total de la función de que se trate, sea incluida dentro del programa, independientemente, de las unidades organizacionales que estén encargadas de implantar el mismo.

A. Desarrollo del método presupuestario a base de programas y funciones en los Estados Unidos (1934-1950)

Encontramos en los Estados Unidos durante la década del treinta una presupuestación que trataba de establecer unos totales máximos al presupuesto y de obtener unos logros de acuerdo con las cantidades presupuestadas. Aunque durante esta época existía una clasificación de las actividades presupuestarias a base de programas, no se enfocaban los impactos

que los mismos producian a largo plazo ni las consecuencias de las decisiones tomadas.

La Comisión Taft en su informe recomendó que el presupuesto se considerara en términos de programas y funciones para el gasto. Sin embargo, no se hicieron intentos positivos para implantar tal recomendación hasta 1934, cuando la Autoridad del Valle del Rio Tennessee presentó una clasificación presupuestal en armonía con el programa y el cumplimiento del mismo.

No fue hasta el año 1945 cuando se hizo un intento decisivo por parte del Departamento de la Marina de los Estados Unidos que sometió dos alternativas de presupuestos: uno siguiendo el enfoque tradicional y otro revisado siguiendo el enfoque por programas. Ambos fueron aprobados por el Negociado del Presupuesto y remitidos al Congreso.

*Segundo segmento de una serie de cuatro.

B. La presupuestación por áreas programáticas en Puerto Rico (1942--1958)

Podemos observar cierto deterioro en la administración presupuestaria hacia el final de la década de 1930. Es a principios de 1940 cuando con el nombramiento en 1941 de Rexford Guy Tugwell comienza una verdadera revolución administrativa en la Isla. Se reorganiza el proceso fiscal y, entre otras cosas, el Primer Ejecutivo asume la responsabilidad de las finanzas públicas, relevando al Auditor de la preparación del presupuesto.

a. Reorganización administrativa para crear los organismos necesarios para la implantación del nuevo enfoque de presupuesto

En 1942 se aprobó la Ley de Planificación y Presupuesto, la cual creó dos organismos administrativos que vinieron a ser pilares en el desarrollo económico y presupuestario de la Isla, a saber: el Negociado del Presupuesto y la Junta de Planificación.

El Negociado del Presupuesto

De acuerdo a la Ley 213 conocida como Ley de Planificación y Presupuesto (23 L.P.R.A. Secs. 81-87) se crea el Negociado del Presupuesto con un director nombrado por el Gobernador, quien desempeñará el cargo a voluntad de éste.

El Negociado del Presupuesto "...preparará anualmente un presupuesto modelo de mejoras capitales y gastos corrientes... y cualesquiera cálculos suplementarios emendatorios o supletorios para aquellas asignaciones o gastos que fueren por ley necesarios, y a este fin, tendrá autoridad para reunir, relacionar, revisar, rebajar o aumentar los cálculos de los distintos departamentos, oficinas, negociados y establecimientos estatales".

La encomienda principal del Negociado es ayudar al Gobernador en la formulación del presupuesto y velar por la eficacia del sistema como herramienta planificadora de los programas del gobierno.

Las funciones principales de este Negociado son las siguientes: preparar y administrar el presupuesto de gastos del gobierno; analizar y coordinar la legislación fiscal; evaluar los programas de gobierno, y hacer estudios para mejorar la administración

pública. El Negociado se encarga del aspecto de gastos de funcionamiento de carácter regular, toda vez que el presupuesto es un plan integral de acción del gobierno.

La Junta de Planificación

Esta Junta, de acuerdo a la Ley 213, Secs. 1-60, está constituida por tres miembros, los cuales serán nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado de Puerto Rico.

La orientación principal de esta Junta está dirigida hacia la planificación física de Puerto Rico. Sin embargo, llevaba a cabo una función relevante en la presupuestación, la cual se menciona en la Ley, y es la siguiente: recomendar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa un programa económico de cuatro (4) años. La Sección 13 de dicha Ley dispone que: "...este programa contendrá entre otras partes, un esbozo general de los objetivos del Estado Libre Asociado en sus aspectos económicos, sociales y físicos, así como información sobre las normas y programas encaminados a lograr estos objetivos. Incluirá, además, descripciones de las mejoras capitales y los gastos corrientes del Gobierno, incluyendo sus instrumentalidades y corporaciones gubernamentales, que se hayan propuesto y estén pendientes...".

b. Cambios promovidos en la presupuestación en Puerto Rico

El Gobernador Tugwell decidió reducir los fondos que permanecían comprometidos por asignaciones permanentes, también redujo los fondos especiales, e impulsó un programa para abolir los mismos. Estos se identificaron y organizaron logrando reducir su número a casi la mitad.

Se logró presentar un presupuesto en forma más ordenada con una clasificación de gastos por grupos, al cual se le llamó "Presupuesto Modelo". En este presupuesto, aunque se incluía el detalle de los puestos, estos se agruparon y se identificó el total de cada uno en una línea. Este ordenamiento ayudó a la Asamblea Legislativa a interpretar mejor el presupuesto.

Para el año fiscal 1945-1946 se empezó a clasificar los puestos de acuerdo a la definición dada por la Ley de Servicio Civil. Con este cambio sustancial se llegó a

eliminar el uso de padrinazgo político que existía anteriormente.

Durante los años siguientes continuaron los cambios en el presupuesto, tales como la presentación del documento presupuestario en español y la inclusión del mensaje del Primer Ejecutivo.

En 1949 se nombró una Comisión para Reorganizar la Rama Ejecutiva. Esta Comisión, luego de realizar las investigaciones pertinentes, recomendó que: el documento presupuestal en justificación del estimado de gastos debe proveer al Gobernador y a la Asamblea Legislativa la información sobre el propósito de cada programa principal del gobierno; la amplitud del programa; y el estimado de asignaciones requeridas para llevarlo a efecto. En este aspecto debe hacerse hincapié en el contenido de cada programa y en el volumen de trabajo a realizarse. Esta Comisión propuso claramente que el gobernador debía preocuparse por los programas a desarrollar y no meramente a la descripción de partidas de gastos y sueldos. De acuerdo a las normas recomendadas por esta Comisión, el nuevo enfoque para presupuestar ayudaría al legislador a determinar la importancia de cada programa eliminando la inflexibilidad del detalle. Recomendó que se incluyera la presupuestación por programas, ya que esto permite que el proceso de formulación refleje el plan financiero total del gobierno en el año fiscal específico.

A pesar de las recomendaciones de la referida Comisión para que se hiciera una clasificación programática de las actividades del gobierno y se hiciera hincapié en el desarrollo y evaluación de dichos programas, no fue hasta el año fiscal 1952-1953, que por primera vez se presentó una gráfica donde se clasificaban los gastos del gobierno a base de programas, proyectos y actividades. Esta nueva clasificación sustituyó a la anterior, que se basaba en el objeto de gastos. Con esta nueva presentación presupuestaria se intentó clasificar los gastos para poder analizar el impacto de los programas fiscales del gobierno en la economía general del país.

Para el año fiscal 1956-57 se presentó propiamente la distribución de las actividades de las agencias clasificadas por funciones. Aparece el llamado *presupuesto conjunto*, el cual incluye: gastos de funcionamiento; inversiones en mejoras permanentes; y gastos de fondos especiales. En el año siguiente se intentó la implantación limitada del concepto de presupuesto por programas, este sistema sólo se utilizó en la División de Hospitales del Departamento de Salud.

C. Ventajas y desventajas de la presupuestación por programas

Algunas de las ventajas de este enfoque son las siguientes:

- Organiza los datos sobre gastos en un número relativamente menor de renglones.
- Requiere un grado mucho menor de atención por parte de los oficiales gubernamentales y los ciudadanos, ya que reduce sustancialmente la masa enorme de datos que conlleva el enfoque tradicional de presupuestación.

El enfoque de presupuestación por programas tiene varias desventajas, a saber:

- El grado de libertad permitido a la Rama Ejecutiva para seleccionar los cursos de acción en la ejecución de los programas, puede resultar excesivo.
- La administración eficiente de un presupuesto por programas requiere personal más sofisticado que el que era necesario bajo el enfoque tradicional.
- El enfoque por programas no es aplicable a todas las actividades gubernamentales, como por ejemplo, la de supervisión general. Esto requiere una considerable distribución de costos gubernamentales de tipo general sobre bases estadísticas variadas.

Enfoque de presupuestación a base de logros o resultados (performance budgeting)

Este enfoque enfatiza la relación entre insumos y resultados. Los datos sobre resultados usualmente son organizados sobre la base de actividades realizadas dentro de un mismo departamento. En este enfoque se utilizan mucho los datos específicos, clasificados por objetivos mayores a base de gastos. Pero al énfasis, tanto en la preparación como en la consideración del presupuesto, es sobre la extensión o grado en que los resultados anticipados se logran en relación con los insumos.

Este tipo de presupuestación tiene por finalidad asegurar que los objetivos en términos de personal reclutado o material comprado, no se clasifiquen

como objetos en sí, sino que se organicen y sumen de acuerdo con el grupo bajo el cual se clasificaron para cumplir con el propósito específico.

Además, esta forma de presupuestación permite presentar una descripción de la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. Provee al formulador del presupuesto de una visión de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las diferentes áreas de actividad.

Condiciones necesarias para establecer un sistema efectivo de presupuestación a base de logros o resultados

La presupuestación a base de logros o resultados es una herramienta gerencial más avanzada que los tipos tradicionales de presupuestación. Por ser más sofisticado requiere una mejor organización y unas prácticas gerenciales más elaboradas, tales como las siguientes:

- El personal de presupuesto debe ser adecuado en cantidad, calidad y estabilidad, tanto a nivel de la agencia central de presupuesto como a nivel de los departamentos, agencias ejecutivas y demás organismos gubernamentales.
- Debe existir en todos los niveles gerenciales, el deseo de participar constructivamente en el proceso. A pesar de que la presupuestación a base de logros o resultados se origina en los niveles gerenciales más altos, la mayor parte de sus ventajas potenciales sólo pueden realizarse con la aceptación del enfoque y el esfuerzo positivo de los empleados en todos los niveles organizacionales.
- Se requiere la creación de un sistema diferente de contabilidad y de información gerencial. La información debe ser recopilada y reportada rápidamente de manera que permita al personal gerencial y presupuestario, tanto de los departamentos, las agencias y los demás organismos gubernamentales como del nivel central, percibir la situación tal como es en el momento que ocurre y no como era en los años anteriores.

A. Desarrollo de esta forma de presupuestar en los Estados Unidos (1951-1960)

En el año 1949 se creó la Comisión para la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno conocida como Comisión Hoover. Esta innovó el concepto de presupuestación existente hasta la fecha y recomendó un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, en vez del que se basaba en artículos comprados. Este desglosó la formulación presupuestaria, agrupando sumas globales por programas, por ejemplo: defensa nacional, salud, educación...

Esta clasificación presupuestaria de logros va dirigida a establecer una relación entre los costos y el trabajo que pueda ser medido, o sea, se cambia la forma tradicional de presentar el presupuesto con información más detallada sobre el personal y el material comprado y se agrupan estos renglones. Se pone énfasis en las labores a realizar más bien que en el personal y los materiales necesarios para efectuarlas. Es decir, se ven las metas y no los medios.

B. Desarrollo del presupuesto de logros en Puerto Rico (1959-1976)

Luego de crearse en Puerto Rico los organismos necesarios para realizar las funciones presupuestarias sofisticadas que requiere este enfoque y de efectuarse cambios trascendentales, tanto en el proceso de formulación y preparación del presupuesto como en el documento presupuestario en sí, surge el momento propicio para el desarrollo de la presupuestación a base de logros o resultados.

Este novedoso enfoque de presupuesto pone énfasis en el análisis del producto anticipado en relación con los insumos inyectados al sistema. El descubrimiento y la acción efectiva sobre esta relación insumo-producto es la clave para lograr la óptima eficiencia en el uso de los recursos públicos. El desarrollo presupuestario ocurrido durante la década del sesenta y principios del setenta, unido al incipiente uso de unidades de costo establecidas para diferentes tipos de actividades, constituyen la base para estimar los cambios en los requerimientos presupuestarios que han surgido a tono con las cambiantes situaciones económicas, políticas y

11

sociales acaecidas en Puerto Rico.

Hacia el final de este periodo se comenzó a desarrollar las recomendaciones de un estudio efectuado por la "Rand Corporation" para implantar el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación, mejor conocido como P.P.B.S.

C. Ventajas y desventajas del presupuesto de logros

Luego de la presupuestación por objeto de gastos en donde se presentaba el detalle de los sueldos y de las compras a efectuarse, se innovó el proceso con el llamado presupuesto de logros, el cual trajo una serie de ventajas sobre aquél, a saber:

- Permite establecer objetivos y metas cuantificables, al relacionar los gastos con los resultados a obtenerse.
- Viabiliza la obtención de un marco de referencia más amplio al agrupar las diferentes actividades y al relacionar en forma integrada los costos y las necesidades existentes.
- Contribuye a la planificación y coordinación apropiada de la gerencia al concientizarlos sobre los costos en los que habría de incurrirse.
- Descentraliza las responsabilidades administrativas, ya que las funciones se dividen de acuerdo a las actividades.
- Evita que haya duplicidad de funciones y así se logren economías en los gastos y mejor uso de los recursos.
- Permite al personal de la Agencia Central de Presupuesto y de los departamentos y demás organismos gubernamentales relacionados con la función presupuestaria, determinar efectivamente cuál es la relación entre los insumos (inputs) de recursos y los servicios o productos (outputs) resultantes.

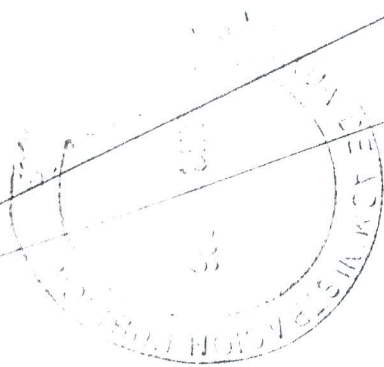
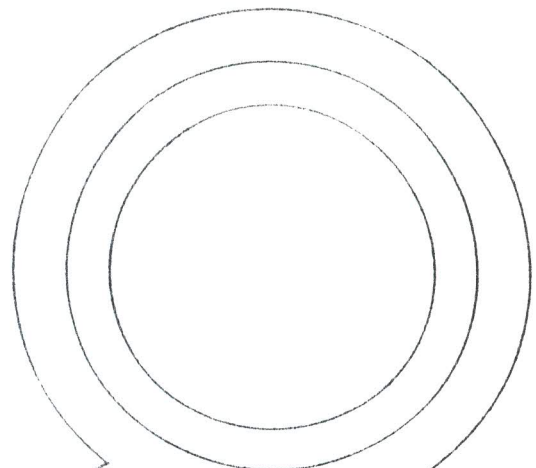
- Enfatiza en el logro de resultados y por ello tiende a inducir un alto grado de responsabilidad en cuanto a las ejecutorias para obtener los mismos.

Las principales desventajas que encontramos en este tipo de presupuestación son las siguientes:

- Es difícil definir con claridad y precisión los objetivos que el gobierno pretende realizar por conducto de ciertos programas específicos. El Negociado del Presupuesto tuvo necesidad de clasificar las funciones básicas del gobierno dentro de cada agencia de acuerdo a sus clasificaciones o programas.
- Resulta bastante difícil reconocer la necesidad por diferentes clases de información en los distintos niveles de acción gubernamental, tanto en la información en detalle (para los empleados) como en sumas globales (para los supervisores).
- La presupuestación a base de logros, según su aplicación, tiende a poner énfasis excesivo en las medidas cuantitativas, contribuyendo muy poco al desarrollo de las medidas cualitativas.
- Para administrar el sistema presupuestario a base de logros se requiere una gran cantidad de información estadística que exige el uso de equipo de procesamiento de datos para producirlos a tiempo y en la cantidad que sea necesaria. Estos sistemas electrónicos de procesamiento de datos, aunque se desarrollan para cumplir con los requerimientos del sistema, son capaces de producir tal cantidad de datos que pueden minar la capacidad de los funcionarios gubernamentales para manejarlos.

LA PRESUPUESTACION A BASE DE LOGROS O RESULTADOS PERMITE PRESENTAR UNA DESCRIPCION DE LA NATURALEZA DE LOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES Y LA PROPORCION DE LOS GASTOS PUBLICOS QUE SE DESTINAN A CADA TIPO DE SERVICIO.

Boletín del
negociado del
presupuesto



sobre

gerencia
administrativa

**ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE
PUERTO RICO**

Marzo 1980

Año 236
Marzo 1980

TRAYECTORIA HISTORICA DEL DESARROLLO PRESUPUESTARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO*

PARTE III ENFOQUE SISTEMICO DE PLANIFICACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION (P.P.B.S.)

Por: *Francisco Pomales Rivera*
Carmen Ramos de Pomales

Este enfoque o sistema relaciona tres factores: (1) el resultado deseado (planificación), (2) la estructuración de métodos para obtener el resultado deseado (programación) y, (3) la provisión de fondos para lograr el resultado final deseado (presupuestación). El sistema está basado en la predominancia de la función de planificación y en el intento de hacer más efectiva y eficiente la operación gubernamental al mejorar la distribución de los recursos públicos entre las diferentes necesidades y problemas que se quieren resolver.

A. Desarrollo del Enfoque Presupuestario de Planificación, Programación y Presupuestación en los Estados Unidos (1961-1975)

A tenor con las recomendaciones contenidas en el estudio efectuado por la Rand Corporation para establecer lo que se conoció como el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación, en 1961 se comenzó a utilizar este sistema en el Departamento de la Defensa de los Estados Unidos y para 1965 se extendió a las diferentes agencias e instrumentalidades

del Gobierno Federal, mediante la orden presidencial emitida por el Presidente Lyndon B. Johnson el 25 de agosto de dicho año.

Durante la fase inicial de la implantación de este sistema, Charles L. Schultze, Director del Negociado del Presupuesto de los Estados Unidos, anunció las seis metas que se querían alcanzar al implantar este sistema presupuestario, a saber:

- La identificación y el examen cuidadoso de las metas y objetivos en cada área de actividad gubernamental.
- El análisis del producto o resultados de programas específicos en término de sus objetivos.
- La medición del costo total de los programas, no sólo para un año sino para varios años en el futuro.

* Tercer segmento de una serie de cuatro.

- La formulación de objetivos y programas que se extiendan más allá del año fiscal presupuestario hacia plazos más largos.
- El análisis de alternativas para encontrar la forma más eficiente de lograr los objetivos de los programas al menor costo posible.
- El establecimiento de procesos analíticos que permitan la revisión sistemática del proceso presupuestario.

En los Estados Unidos han surgido varias concepciones de lo que es P.P.B.S. Generalmente se define como un sistema de gerencia integrado que pone énfasis en el uso del análisis en la toma de decisiones. Como lo indica su nombre, se compone de las fases de planificación, programación y presupuestación. La planificación es una actividad analítica llevada a cabo para seleccionar los objetivos de una organización y examinar las alternativas a seguir para lograr dichos objetivos. La programación es la que convierte la planificación en acción. La presupuestación es la que prepara y justifica el presupuesto anual de la organización, o sea, asegura los fondos para implantar los programas.

También el P.P.B.S. se considera como el proceso de toma de decisiones mediante el cual los objetivos, los recursos, y la interrelación entre ellos se consideran para alcanzar un programa de acción global y coherente para el gobierno en su totalidad. Además, envuelve el costo de llevar a cabo estos objetivos, compararlos con el pasado y proyectarlos hacia el futuro.

Propósitos y características del P.P.B.S.

El P.P.B.S. se diseñó con los siguientes propósitos:

- Proveer un análisis del impacto de los diferentes programas y relacionarlos con los objetivos del año corriente. Se observan los esfuerzos por unir la planificación y la presupuestación con un criterio analítico para poder determinar el servicio rendido, al igual que el que se va a rendir. Esto lleva también a establecer prioridades.

- Racionalizar el gasto público, o sea, orientarlo a largo plazo y mejorar la selección de actividades gubernamentales.
- Identificar las metas nacionales con más precisión y determinar prioridades entre ellas.
- Proyectar sistemas de costo a largo plazo y relacionarlos con los beneficios de cada programa. Esta forma de presupuestar trata de asegurar una distribución eficiente de los recursos producidos por el sistema gubernamental y compararlos con los costos en los que habría de incurrirse para llevar a cabo los objetivos del gobierno. Esta práctica de análisis es la que se llama costo-beneficio. Algunas de sus características son las siguientes:

- Examen sistemático y comparativo de alternativas para alcanzar objetivos específicos en un periodo de tiempo futuro.
- Contexto de tiempo futuro, usualmente cinco años o más.
- Incertidumbre basada en el tiempo que transcurre, por lo tanto es necesario el análisis cuantitativo.
- Enfoque investigativo dirigido a determinar los costos para poder llegar a una mejor decisión.

Este enfoque proporciona a la gerencia las bases analíticas para tomar decisiones y para poner éstas en operación a través de las funciones de planear, programar y presupuestar. Esto es, permite identificar las metas, relacionarlas con los programas y a su vez con los recursos existentes y con los fondos presupuestarios.

B. Desarrollo del Sistema Integrado de Planificación, Programación y Presupuestación en Puerto Rico (1971-1978)

En 1968 se nombró la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva. Esta Comisión realizó un examen global de la estructura organizativa gubernamental y, en

su informe rendido a principios del año 1971, sometió una serie de recomendaciones a los efectos de mejorar dicha estructura. En la evaluación efectuada en el área de responsabilidad presupuestaria y en especial en la relativa al Negociado del Presupuesto se encontró que:

La función de análisis gerencial del Negociado consiste mayormente en una ayuda y apoyo a la preparación y administración del presupuesto funcional en sacrificio y debilitamiento del análisis de las estructuras y procesos organizativos gerenciales.

Para mejorar el sistema de presupuestación funcional la comisión recomienda "... reforzar el mecanismo decisional con un sistema de información general programático que aporte el análisis, la revisión y la evaluación de las operaciones del Gobierno y señale los resultados e impacto de los programas en los sectores que atienden..." Este mecanismo decisional es el llamado Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (P.P.B.S.), el cual trata la actividad gubernamental como un procedimiento integral encaminado al logro de los objetivos que formula el Estado para satisfacer las necesidades del pueblo.

Como muy bien señala la Comisión de Reorganización en su informe rendido a principios del año 1971, ya para esta época el Negociado del Presupuesto ha dado los primeros pasos para implantar un sistema integrado de planificación, programación y presupuestación. Si examinamos el Proyecto de Presupuesto para el año fiscal 1971-1972, que se presentó a la Legislatura de Puerto Rico en enero de 1971, notaremos que en éste se analizan las recomendaciones de asignaciones presupuestarias en términos de cada una de las cinco áreas programáticas en que se han clasificado los programas de gobierno, a saber: (1) Desarrollo Económico, (2) Desarrollo Social, (3) Protección y Seguridad de las Personas y Propiedades, (4) Gerencia Gubernamental y (5) Asistencia Técnica y Económica a Gobiernos Municipales y a Entidades Particulares. También se analizan las recomendaciones presupuestarias de los sectores programáticos en que se subdividen las cinco áreas programáticas mencionadas. Estos sectores programáticos, a su vez, agrupan los programas con propósitos afines. Tanto al analizar las áreas programáticas como los sectores y programas en ellas incluidos, se detallan los problemas y las soluciones que se les quiere dar y se establecen los objetivos fundamentales a corto y a largo plazo.

Además, se incluye en el referido Proyecto de Presupuesto un esquema de las diferentes áreas programáticas que contiene las asignaciones presupuestarias por áreas y por sectores programáticos y nombra todas las agencias y organismos que participan en el desarrollo de programas en cada sector programático. También se presenta un resumen del presupuesto conjunto de cada área por organismos que participan. Esto permite una visión global de cada área y sector programático incluido en el presupuesto.

Según lo establece el propio Proyecto de Presupuesto para el año fiscal 1971-1972, este documento representa una nueva dimensión en los esfuerzos que realiza el Negociado del Presupuesto para ampliar y mejorar la calidad de la información que sobre presupuesto se suministra anualmente a los que intervienen en el proceso de toma de decisiones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La información que se provee enfoca, de una manera especial, los objetivos y las metas del Gobierno, así como el impacto social y económico de los distintos programas gubernamentales.

Es necesario recalcar que la identificación de dicho impacto social y económico requiere que se establezca una estructura programática mediante la cual se organicen, en forma lógica las metas y objetivos del Gobierno de Puerto Rico. Ello permitirá que las distintas actividades desarrolladas por varias agencias o unidades organizacionales que vayan dirigidas a un propósito común puedan visualizarse en conjunto y en el contexto programático adecuado.

El proceso de toma de decisiones en la planificación y programación presupuestaria en Puerto Rico

1. Planificación

Aquí se trata de la determinación de los objetivos generales o metas que van a guiar la acción gubernamental para resolver los problemas sociales que en un momento o época se perciben.

En el Memorando General núm. G-93-73 del 13 de marzo de 1973 se dieron las instrucciones para preparar los estimados presupuestarios para el año fiscal 1974-75. En el mismo se pidió a los departamentos, agencias y corporaciones públicas que incluyeran información en el presupuesto sobre formulación o modificación de política pública en Puerto Rico.

Posteriormente no se volvió a solicitar esta información de las agencias y departamentos.

2. Programación presupuestaria

a. Definición del problema

En esta fase es necesario distinguir entre las causas y los síntomas del problema. Hay que descubrir las causas reales del problema para poder eliminarlas y finalmente solucionar el problema, realizando a su vez los objetivos del programa.

La mayoría de las agencias u organismos públicos en Puerto Rico sólo utilizan el análisis estadístico y la información sobre experiencias de años anteriores para precisar o determinar:

- ♦ Las características del problema
- ♦ Las causas del problema
- ♦ Las características de la población o la clientela afectada por el programa
- ♦ La relación entre el problema o necesidad que atiende el programa con otros problemas de la comunidad
- ♦ Las prioridades o importancia que concede la comunidad al problema que se quiere solucionar, comparado con otros problemas.

b. Establecimiento de objetivos

Estos pueden clasificarse de varias maneras de acuerdo a: tiempo, corto plazo, mediano plazo y largo plazo. También pueden clasificarse de acuerdo a niveles o jerarquías, mayores (más amplios) y menores (menos amplios). Es necesario distinguir metas de objetivos.

Entiendo que metas son sinónimos de objetivos a corto plazo. Los objetivos que se establezcan deben tener ciertas características, a saber:

- ♦ Que sean razonables; esto es, que puedan lograrse o sean alcanzables.

- ♦ Que conlleven mejoras en cuanto a los métodos de ejecución y también en cuanto a los resultados.
- ♦ Que se fijen de antemano, es decir, antes de comenzar el período de ejecución de las tareas.
- ♦ Que sean estimulantes y armoniosas para que resulte ventajoso cooperar con otras personas para lograr los objetivos trazados.
- ♦ Que señalen claramente la ejecución que tiene que llevar a cabo cada unidad o agencia, así como la contribución que tendrá que hacer para ayudar a otras unidades a cumplir con su objetivo programático.
- ♦ Que en lo posible sean cuantificables.

Además, los objetivos deben señalar los resultados que son absolutamente necesarios obtener (musts) y aquellos que sólo son deseables (wants).

También deben señalarse aquellos resultados que no son deseables (no wants).

c. Selección de la mejor alternativa

Para efectuar la evaluación o comparación sistemática de las alternativas es necesario utilizar un método o modelo que permita establecer las consecuencias o resultados que se pueden esperar de cada alternativa. En este punto puede emplearse efectivamente un criterio para ponderar y comparar los costos y los resultados de cada alternativa en términos de su capacidad para lograr los objetivos y poder así jerarquizar las alternativas en un orden de preferencia.

- ♦ Criterios para evaluar alternativas
 - Criterios no cuantitativos

Una manera de hacerlo consiste en establecer cuáles serían todas las posibles consecuencias positivas y negativas para cada alternativa de acción. Se establece un orden prioritario a base de que la primera prioridad la ocuparía aquella alternativa que cumpliera con el

objetivo o que permitiera obtener el resultado necesario (must) y en adición permitiera obtener el mayor número

de resultados deseados (wants) y el menor número de resultados no deseados (no wants).

Veamos un ejemplo de criterio no cuantitativo:

Objetivo

<u>Resultado(s) Necesario(s)</u>	<u>Resultado(s) Deseado(s)</u>	<u>Resultado(s) Deseado(s)</u>
1. Aumentar los recaudos contributivos de la unidad x en \$20 millones en un año.	1. Que no se afecten substancialmente los márgenes de ganancias de los pequeños y medianos comerciantes. 2. Que el recaudo de los impuestos se efectúe sin dilación al introducir los artículos de uso y consumo al país.	1. Que el aumento de precios por razón de las contribuciones adicionales se transmita directamente al consumidor.

<u>Alternativas de Acción</u>	<u>Orden de Prioridades</u>	<u>Resultados que se Logran</u>	
		<u>Positivos</u>	<u>Negativos</u>
1. Aumentar el tipo contributivo del artículo x.	2	1. Permite aumentar los recaudos contributivos de la unidad x en \$20 millones en un año. 2. Hace posible que el recaudo de los impuestos se efectúe sin dilación al introducir los artículos de uso y consumo al país.	
2. Aumentar el tipo contributivo del artículo y	3	1. Permite aumentar los recaudos contributivos de la unidad x en \$5 millones en un año.	1. Resulta en que el aumento de precios por razón de las contribuciones adicionales se transmita directamente al consumidor.

Alternativas de Acción	Orden de Prioridades	Resultados que se Logran	
		Positivos	Negativos
3. Aumentar el tipo contributivo del artículo z.	1	1. Permite aumentar los recaudos contributivos de la unidad z en \$20 millones en un año. 2. Garantiza que no se afectarán sustancialmente los márgenes de ganancia de los pequeños y medianos comerciantes. 3. Hace posible que el recaudo de los impuestos se efectúe sin dilación al introducir los artículos de uso y consumo al país.	1. Resulta en que el aumento de precios por razón de las contribuciones adicionales se transmite solo en parte al consumidor.

En este caso se escogería la alternativa número tres (3) ya que permite obtener el resultado necesario y todos los resultados deseados. La misma sólo conlleva parcialmente un resultado no deseado.

♦ Criterios filosóficos

- Criterio Pareto

Un cambio es deseable si mejora la posición de alguna persona (de acuerdo a su propio criterio) y a su vez no empeora la posición de otra persona (de acuerdo a su propio criterio). Es decir, un cambio es deseable si permite a una persona lograr una posición que él prefiera y no resulta en que otra persona obtenga una posición que él prefiera menor que la posición que tenga actualmente.

Este criterio tiene dos defectos: (1) No toma en cuenta las razones que tenga una persona para sentir que está en una posición mejor o peor y (2) no distingue los casos en que los perdedores sufren un deterioro total y no parcial de su posición.

El criterio de Pareto tiene una aplicación muy estrecha, por lo cual apenas se utiliza, ya que no es posible

demostrar si en el cambio que propone la ganancia excede a la pérdida. Esto es así debido a que la ganancia no es comparable con la pérdida porque no se puede atribuir ningún significado a la relativa magnitud de los sentimientos humanos.

Hay otros criterios, que son variaciones del de Pareto, tales como el de Kaldor-Hicks y el de Little, ninguno de los cuales resulta muy práctico.

♦ Criterios analíticos (cuantitativos)

Todos los criterios cuantitativos están enmarcados dentro del concepto costo-beneficio. Estos criterios cuantitativos son los siguientes: valor presente, beneficio neto, tasa de rendimiento interno, beneficio anual neto, y tasa costo-beneficio.

La dificultad en cuanto a la aplicación de estos criterios cuantitativos es que no son aplicables a situaciones que producen un resultado de tipo no cuantitativo. La ventaja de los mismos es que se pueden desarrollar como modelos o sistemas que pueden ser aplicados haciendo uso de computadoras.

♦ Implantación y control

Luego de implantar las alternativas de acción es necesario identificar los efectos de las mismas para establecer un control adecuado.

La eficiencia del control se mide en base a cuán certeramente se identifican las variaciones en las operaciones y cuán rápidamente se señala la necesidad de hacer cambios correctivos. También puede ejercerse un control más efectivo por parte de los ejecutivos y superiores sobre las actividades de los subalternos para que se ajusten a lo planificado, si éste se funda en el impacto de la motivación en la conducta humana. Es decir, se provee para que haya un control interno por el cual los integrantes de la organización están motivados a lograr sus propios objetivos y los de su agencia por medio de su colaboración consciente. Esta colaboración se logra con el desarrollo de la interacción entre las unidades y el personal de niveles similares para que sustituya la autoridad jerárquica y la forma tradicional de control. El control interno se obtiene por la interacción grupal dirigida al lograr los objetivos de la unidad, en vez de por la autoridad jerárquica, con lo cual se sientan las bases para integrar la actividad humana alrededor de las tareas y la ejecución de los objetivos trazados.

C. Ventajas que ofrece el enfoque de presupuestación P.P.B.S.

- Permite establecer mejores planes de trabajo, ya que se pueden estimar los costos relacionados con las varias alternativas para determinar cuál es la mejor.
- Reduce los costos, pues los mismos se pueden medir o cuantificar previamente.
- Permite la evaluación técnica de las necesidades existentes.
- Analiza la compatibilidad interna de cada programa.
- Desarrolla en las agencias la capacidad analítica necesaria para llevar a cabo sus objetivos y programas.

- Crea un mecanismo presupuestario para tomar las decisiones y convertirlas a términos presupuestarios para presentarlas al ejecutivo y a la legislatura, de manera que estos puedan tomar las acciones pertinentes.
- Desarrolla un marco de referencia de proyecciones de gastos por varios años: incluye los costos que se esperan incurrir en la consecución de las metas propuestas y posibles costos de programas que no están en consideración en esos años en específico, pero que se deben afrontar en años futuros.

D. Fallas en la implantación del P.P.B.S.

Se han reconocido un sinúmero de fallas en la implantación del P.P.B.S., las cuales hicieron tambalear esta innovación en el sistema presupuestario. Estos problemas y fallas han surgido, entre otras razones, por lagunas dejadas en la definición del concepto.

Varios autores y estudiosos de la presupuestación han señalado estas deficiencias las cuales se han clasificado básicamente en dos tipos:

1. Conceptuales

Son aquellas que relacionan la presupuestación con la toma de decisiones a nivel ejecutivo y legislativo y donde hay varios elementos que lo definen.

- a. El término presupuesto por programa no significa lo mismo para todos. Unos lo consideran como acumulación de costos en diferentes categorías y otros como meramente un proceso analítico de la relación costo--beneficio para los ingresos y egresos por un periodo a largo plazo.
- b. La política de toma de decisiones se hace luego de haber definido el problema, haber acumulado suficiente información y evaluado las alternativas. Este procedimiento no es usual en la forma anterior de presupuesto, lo que causa dificultades.
- c. Los objetos deben ser presentados en términos

cuantitativos para poderlos medir de acuerdo a las alternativas.

2. Administrativas u operacionales

- a. El personal gerencial o supervisorio no estaba bien preparado para administrar el sistema.
- b. La gestión de conseguir personal especializado, el cual resultaba escaso, se convirtió en un consumo adicional de tiempo.
- c. Los que respaldaron el P.P.B.S. tenían experiencia en análisis económico y disciplinas afines, pero sabían poco de administración pública, lo que posiblemente hizo que no se

tomaran en consideración varios factores importantes.

- d. La vieja estructura de la presupuestación tradicional continuó funcionando. Esto trajo confusión en cuanto a los documentos a utilizarse y la toma de decisiones presupuestarias.
- e. La poca experiencia de los administradores públicos y los legisladores para desarrollar, evaluar y usar estimados de costos en sus cálculos presupuestarios hizo difícil su labor. Además, el seguir utilizando el sistema tradicional ya establecido les resultaba más fácil.

La razón por la cual los ríos y los mares reciben el homenaje de cien torrentes de la montaña es que se mantienen por debajo de ellos. Así son capaces de reinar sobre todos los torrentes de la montaña. De igual modo, el sabio que desea estar por encima de los hombres se coloca debajo de ellos; el que quiere estar delante de ellos, se coloca detrás. De tal manera, aunque su lugar sea por encima de los hombres, éstos no sienten su peso; aunque su lugar sea delante de ellos, no lo toman como insulto.

Laotsé

(sabio chino)

25 siglos

1981

Trayectoria Histórica del Desarrollo Presupuestario en los Estados Unidos y Puerto Rico*

PARTE IV ENFOQUE BASE CERO (Z.B.B.)

*Por: Francisco Pomales Rivera
Carmen Ramos de Pomales*

La presupuestación Base Cero es un enfoque o sistema en el cual cada programa gubernamental, independiente de que sea un programa nuevo o uno creado con anterioridad, debe ser justificado enteramente cada vez que se formule el presupuesto. Este sistema requiere que cada actividad gubernamental sea descrita en términos de conjuntos decisionales (decision packages). El conjunto decisional contendrá información suficiente para permitir al oficial de presupuesto evaluar los méritos de una actividad para compararla y establecer un orden prioritario (ranking) con relación a las propuestas que compiten para la asignación de fondos. En esta forma se pondrá énfasis en las distintas maneras de realizar o ejecutar la misma actividad en base a los diferentes niveles de esfuerzo que pueden utilizarse para realizarla.

A. Desarrollo de la presupuestación Base Cero en los Estados Unidos (1976 al presente)

Entre los años 1961 al 1964 el Departamento de Agricultura Federal utilizó una técnica de presupuestación desde la base (ground up), la cual incluía la revaluación de todos los programas del Departamento. Esta técnica es la antecesora más cercana del Enfoque de Presupuestación Base Cero, que como tal se utilizó inicialmente en los Estados Unidos por la empresa privada. La Texas Instruments fue la empresa que empleó por primera vez dicho enfoque en el año 1970, según fuera estructurado por el grupo de investigadores presupuestarios de la compañía, dirigido por Peter Pyhrr, autor del mismo.

En 1973 el estado de Georgia, mientras era Gobernador Jimmy Carter, adoptó el Enfoque Base Cero y Texas también lo hizo en el año 1976. Otros estados como Nuevo México e Illinois comenzaron a estudiar el sistema para tratar de implantarlo.

*Ultimo segmento de una serie de cuatro.

Durante la misma época se presentó el Proyecto del Senado número 40, apoyado por el Senador Bill Brock de Tennessee, el cual requería que todos los programas federales importantes fueran evaluados, por lo menos cada tres años, desde la perspectiva base cero.

Poco después de asumir Jimmy Carter la Presidencia de los Estados Unidos, adoptó el Enfoque Base Cero para todos los programas mayores del Gobierno Federal y hoy día se está utilizando en todos los niveles del mismo y en veinticuatro estados de la Unión.

El Enfoque de Presupuestación Base Cero según lo concibió originalmente Pyhrr tiene cuatro elementos básicos, a saber:

1. Establecimiento de la unidad decisional

Esta unidad decisional es el programa o unidad organizacional para la cual se prepara un presupuesto, y un administrador toma decisiones significativas en cuanto a la cantidad del gasto y el alcance y calidad de las tareas a realizarse. Al establecer la unidad decisional el administrador debe asegurarse de que ésta no se ubique, en un nivel muy bajo en la estructura porque puede resultar en un excesivo papeleo burocrático. Tampoco debe colocarse muy alto en la estructura para evitar que pasen inadvertidas las consideraciones importantes y se dificulte el análisis y la revisión significativa del trabajo realizado. El mejor indicador de los niveles en que se deben establecer las unidades decisionales es el diagrama de organización de la agencia o instrumentalidad pública.

En resumen, los factores que deben considerarse al identificar o desarrollar la estructura de las unidades decisionales son los siguientes:

- Una unidad decisional debe ser aquella que pueda ser clasificada en una subfunción presupuestaria, y en lo posible, debe seguir estructuras programáticas y organizacionales.
- La estructura de la unidad decisional debe tomar en consideración cualesquiera nuevas iniciativas y áreas a las que se interesa dar atención especial.
- Para llegar a la nueva estructura que se vaya a

establecer, se debe evaluar la efectividad de la estructura de las unidades decisionales utilizadas en el ciclo presupuestario anterior.

- Las unidades decisionales deben establecerse a los niveles en que puedan identificarse funciones específicas, actividades o programas. Debe proveer suficiente información como para permitir la consideración de la misma, sin que ello implique el manejo excesivo de documentos en las distintas etapas de revisión presupuestarias.
- Las unidades decisionales deben identificarse, en términos generales, partiendo de los niveles de operación intermedios hasta los niveles más bajos dentro de la organización. Con ello se consigue mayor participación del grupo gerencial.

2. Preparación del documento de justificación o conjunto decisional

Se preparará un conjunto decisional para cada nivel de operación que se establezca en una unidad decisional. Es necesario también preparar conjuntos decisionales, consolidados en diferentes niveles organizacionales y de programa en los cuales se resume y se suplementa la información contenida en los que preparan las unidades de niveles jerárquicos inferiores en la agencia.

El conjunto decisional debe incluir suficiente información que sirva para tomar decisiones sobre el nivel de las actividades y los recursos necesarios, y debe incluir datos sobre los siguientes aspectos:

- descripción de actividades a realizar,
- recursos que se requieren,
- resultados esperados,
- costos y beneficios asociados con el método o alternativa seleccionada para el conjunto decisional,
- descripción de las consecuencias al no llevar a cabo las actividades que pudieran realizarse para cada conjunto, y

- medidas ejecutorias que permitan evaluar las actividades para determinar el grado en que es posible lograr los objetivos establecidos para el conjunto.

Además de la información señalada, los conjuntos decisionales deben incluir las facetas que se anotan más adelante bajo el tópico "Proceso de Presupuestación Base Cero".

La referida información provista en el conjunto decisional debe ser tan abarcadora como sea posible y debe establecer los objetivos en forma operacional. Cuando haya la oportunidad, es necesario expresar cuantitativamente los costos y beneficios, en adición al costo directo en dólares. El conjunto decisional tomado por sí mismo, debe permitir al oficial de presupuesto comparar y establecer un orden prioritario (ranking) en cuanto al conjunto decisional, para poder obtener el máximo beneficio incremental atribuible al gasto.

3. Análisis en base a los niveles presupuestarios

Un administrador puede tomar dos cursos de acción en relación con cada actividad: (1) identificar los métodos alternos para realizar la ejecutoria mínima en cada actividad, y (2) luego que se seleccione la alternativa de acción a utilizarse en el nivel mínimo identificado, se procede a preparar el conjunto decisional que indique los costos y beneficios asociados con los esfuerzos adicionales que se requieran para realizar la actividad a niveles que estén por encima del mínimo establecido.

En este sentido las peticiones presupuestarias deben elaborarse siguiendo los siguientes niveles:

a. Nivel mínimo - ordinariamente el nivel mínimo para el cual se recopilan los datos debe ser aquel para el cual no se logran completamente los objetivos de la actividad, pero que contiene, sin embargo, sus elementos esenciales. Por ejemplo, tomemos el caso de un laboratorio para control de aire, en el cual el nivel mínimo de fondos aprobados permite tener un grupo de cinco empleados, que viene a ser el número mínimo de personas necesario para tomar muestras del aire en forma continua. La reducción en fondos por debajo de ese nivel, no sólo resultaría en una reducción de las muestras

tomadas en proporción a la reducción de personal sino que haría inoperante el programa.

b. Nivel intermedio - se pueden establecer uno o más niveles intermedios para así salvar la brecha entre el nivel mínimo y el de mejoramiento o expansión. Es decir, puede haber:

- 1) un nivel intermedio con la misma asignación que tiene el vigente. Esto no significa que se seguirá operando al mismo nivel actual. Con la inflación y otros aumentos en los costos de operación, el nivel de fondos igual al vigente debe resultar en una reducción; y/o
- 2) un nivel intermedio como incremento en fondos sobre el vigente debe ser el total de fondos necesarios para poder llevar a cabo las actividades, tomando en consideración la inflación, aumentos en costos de operación y aumento en los servicios que habrán de prestarse.

c. Nivel de expansión o mejoramiento - este es un nivel de fondos que haría posible niveles más altos de servicios, tanto en cantidad como en calidad. Esto no significa que la agencia o instrumentalidad pública solicite recursos más allá de las posibilidades fiscales.

4. Establecimiento del orden de prioridades

Esta técnica consiste en comparar y evaluar cada conjunto decisional, estableciendo una gradación en orden descendente, en base a cuánto contribuyen las funciones descritas en dichos conjuntos al logro de los objetivos establecidos. Esto permite a los administradores concentrar su esfuerzo en el análisis de cuánto se va a gastar y dónde se va a gastar, para lo cual se establecerá un listado u orden prioritario de los conjuntos decisionales identificados en base al beneficio decreciente que resulte para la organización. En esta etapa del proceso es necesario identificar los beneficios que se derivan de cada nivel de gastos y estudiar las consecuencias de no aprobar los conjuntos decisionales que estén localizados por debajo de dichos niveles.

El ordenamiento de los conjuntos decisionales se inicia en el nivel organizacional donde los mismos fueron desarrollados. De esta forma cada supervisor puede evaluar la importancia de sus propias actividades y ordenar sus conjuntos decisionales de acuerdo a ello. El proceso deberá repetirse en cada nivel organizacional hasta obtener el ordenamiento final deseado por la agencia o instrumentalidad pública.

Para resolver la situación problemática que puede resultar en el intento de ordenar todos los conjuntos decisionales, es indispensable que durante el proceso de planificación, previo al establecimiento del presupuesto Base Cero, se establezcan los niveles decisionales donde se consolidarán los mismos. Se deben establecer unos puntos intermedios entre la base y el tope de la organización. Este paso ayudaría a que el ejecutivo más alto en el nivel jerárquico no tenga necesariamente que analizar todos los conjuntos decisionales que han preparado las diferentes unidades. Esto significa que la gerencia intermedia debe ir agrupando los conjuntos decisionales de forma tal que el ejecutivo de más alta jerarquía solamente deba revisarlos en forma general y aprobar el nivel de gastos necesarios para realizar los objetivos establecidos. Al agrupar y consolidar los conjuntos decisionales aprobados se obtiene el presupuesto de la organización.

Establecer un orden de prioridades es muy valioso, pero lograrlo puede ser difícil por las siguientes razones:

- = en las agencias donde se desarrollan programas de diversas naturalezas es difícil comparar los mismos;
- = dada la importancia de la toma de decisiones, a veces se invierte mucho tiempo en el ordenamiento; y
- = muchos de los problemas atribuibles a la calidad de la estructura de las unidades decisionales, a las justificaciones y a los objetivos, no resultan obvios hasta tanto se comienza el ordenamiento.

Para solucionar estas dificultades es importante determinar qué proceso de ordenamiento empleará la agencia o instrumentalidad pública, el criterio que utilizará para el ordenamiento, a qué personal se le

asignará la responsabilidad de preparar el mismo y el tiempo disponible para hacerlo.

Para desarrollar un proceso adecuado al establecimiento del orden de prioridades se podría utilizar el siguiente procedimiento:

- a. Revisar los documentos de justificación o conjuntos decisionales para satisfacer las necesidades de niveles más altos. Este paso permite mejorar la calidad de los materiales que sirven de base al ordenamiento que se lleve a cabo y servirá también para familiarizar al personal de revisión con la propuesta presupuestaria. La administración se asegurará de que:
 - o los documentos de justificación para las unidades decisionales ofrecen, a quienes tienen la responsabilidad de revisarlos, suficientes y razonables alternativas de acción,
 - o los métodos alternos para conseguir los objetivos se consideraron y se examinaron detenidamente,
 - o las medidas de operación son plausibles, y
 - o los cálculos son correctos.
- b. Revisar cada ordenamiento para asegurarse que refleja las prioridades establecidas por quien tiene la facultad de revisarlo. Este paso debe preceder al ordenamiento general, de manera que el que revisa se familiarice con la lógica del ordenamiento de las unidades subordinadas.
- c. Preparar el ordenamiento para toda la agencia.
 - 1) El ordenamiento general debe surgir de un proceso objetivo. Puede utilizarse una serie de métodos para desarrollar el ordenamiento inicial, que propicie lo siguiente:
 - el ordenamiento pueda realizarse de

acuerdo con la política de acción establecida por los niveles de dirección más altos,

- el mismo pueda estar basado en criterios predeterminados que apliquen a toda el área, y
- estos puedan derivarse de la acción de un comité de administradores que pertenezcan a diferentes niveles organizacionales.

2) El ordenamiento final utiliza el ordenamiento inicial como punto de partida. Las organizaciones que preparan una gran cantidad de documentos de justificación o conjuntos decisionales deben evitar la pérdida de tiempo tratando de hacer un ordenamiento exacto de cada conjunto. Se deben considerar individualmente aquellos conjuntos que sobrepasan el límite planificado y no el total de los conjuntos.

d. Determinar las implicaciones y hacer ajustes al ordenamiento final de la organización. El ordenamiento de los programas debe evaluarse tomando en consideración, entre otros, los siguientes criterios:

- ° su conformidad con la política de la agencia o instrumentalidad pública y de la administración,
- ° su conformidad con los límites establecidos, si algunos, por el Ejecutivo, y
- ° el impacto programático en los servicios y unidades auxiliares.

Nivel de compatibilidad entre la Presupuestación Base Cero y el P.P.B.S.

El Enfoque de Presupuestación Base Cero es la última

de una serie de innovaciones presupuestarias que han venido surgiendo desde principios de este siglo en los Estados Unidos. Al comparar la relación y diferencias de enfoque con el anterior (P.P.B.S.), han surgido una serie de aspectos controversiales.

Aaron Wildavsky, por ejemplo, considera la presupuestación Base Cero como "una variante extrema" y precursora del P.P.B.S., compartiendo ambos enfoques los mismos objetivos, conceptos y limitaciones. La perspectiva de Wildavsky se deriva mayormente de la comparación entre el experimento de presupuestación desde la base (ground up), realizado por el Departamento de Agricultura Federal desde principios de 1960 al 1964, y la experiencia de los estados de Georgia y Texas en cuanto a la implantación del Enfoque de Presupuestación Base Cero. Peter Pyhrr, sin embargo, considera los sistemas P.P.B.S. y Base Cero como diferentes, aunque potencialmente complementarios entre sí. En este sentido Pyhrr considera que "el P.P.B.S. provee las herramientas necesarias para la toma de decisiones a nivel central en cuanto a los asuntos más importantes de política pública y los aspectos básicos de distribución de fondos. La Presupuestación Base Cero, a su vez, provee los medios para transformar estos objetivos en un eficiente plan operacional."

La diferencia básica entre los dos enfoques es que el P.P.B.S. pone énfasis en la toma de decisiones a alto nivel gerencial mientras que la Presupuestación Base Cero enfatiza la toma de decisiones en varios niveles operacionales y gerenciales. Peter Pyhrr sugiere que los esfuerzos dirigidos del tope hacia la base del P.P.B.S. se coordinen con los esfuerzos de la base hacia el tope de la Presupuestación Base Cero. La evidencia en relación a la experiencia de los estados de la unión en cuanto a la implantación del Enfoque Base Cero demuestra que ambos enfoques son compatibles y pueden reforzarse entre sí. Es decir, en casi todos los estados donde se está utilizando el Enfoque Base Cero se combina la técnica de planificación multianual y el análisis costo-beneficio, típico del P.P.B.S., con el establecimiento de órdenes prioritarios en cuanto a las actividades contenidas en los conjuntos decisionales, típico de la Presupuestación Base Cero.

Relevancia Actual del Presupuesto Base Cero

Durante la última década, tanto el sector privado como el público, pero especialmente este último, han experimentado grandes reducciones en la productividad y se han enfrentado a aumentos desmedidos en los costos de funcionamiento al igual que a grandes presiones para mantener bajos los costos de los servicios brindados por el gobierno. Ante esta realidad, los procesos presupuestarios existentes tales como el Enfoque de Planificación, Programación y Presupuestación (P.P.B.S.), así como la técnica de análisis incremental, no han podido resolver el problema de una asignación eficiente de recursos limitados comparados con necesidades crecientes e ilimitadas a satisfacer. Ante este fracaso, la búsqueda de nuevas técnicas de presupuestación ha llevado a la consideración del Presupuesto Base Cero como una alternativa más en la distribución de fondos en una forma eficiente.

El hecho de que actualmente el Presupuesto Base Cero haya cobrado relevancia obedece a cuatro factores, a saber:

1. El éxito que obtuvo en su aplicación la Texas Instruments durante los años comprendidos entre el 1969 al 1971, luego de la compañía encarar el fracaso que representó un corte porcentual de la misma magnitud en todas las actividades de la compañía, el cual penalizó a los que estaban contribuyendo verdaderamente al aumento en la producción y la eficiencia.
2. En parte, la popularidad actual estriba en la utilización del enfoque al preparar el presupuesto fiscal de 1973 para el estado de Georgia, bajo la gobernación del hoy presidente Jimmy Carter. El éxito que alegadamente se obtuvo en Georgia motivó que se incluyera como promesa de campaña política su implantación a nivel del Gobierno Federal. Esta promesa se materializó mediante el memorando del Presidente Carter del 14 de febrero de 1977, dirigido a los jefes de agencias y departamentos, donde se les pidió trabajar juntos bajo el sistema de Presupuesto Base Cero, a fin de reducir costos y hacer del Gobierno Federal uno más eficiente y efectivo.

3. La crisis fiscal que resultó del impacto de la recesión de 1974 al 1975. Aunque cualesquiera recesión causa retraimiento a nivel del gobierno estatal, ésta, en adición, ocasionó la insolvencia de la ciudad de Nueva York. Este acontecimiento señaló con más fuerza que antes, que los recursos del gobierno son limitados y que por ende, no se pueden financiar todos los programas deseados. Ante esta realidad la Presupuestación Base Cero se ha visualizado como un medio para lograr decidir qué programas se deben desarrollar y cuáles no.

4. Como resultado del aumento en el nivel inflacionario, los gastos del gobierno para mantener los programas vigentes, así como el desarrollo de nuevos programas, han producido un malestar por parte del contribuyente norteamericano. Dichos contribuyentes han comenzado a cuestionar el nivel de impuestos que deben aportar para mantener tales programas. Como bien señala John Herverrs, la Proposición 13, que respondió a un referéndum de los ciudadanos de California para rechazar los aumentos de impuestos a la propiedad, ha sido considerada ampliamente como una protesta contra el gobierno en todas sus fases. Esta iniciativa de los electores de California hizo vibrar todo el sistema federal e inspiró acciones similares, aunque menos drásticas, en una docena de estados. La necesidad de financiar programas nuevos a expensas de programas vigentes que ya no tenían razón de ser, utilizando en esta forma los fondos públicos de manera más eficiente, tratando de reducir simultáneamente los efectos cada vez mayores de la carga contributiva que recae sobre los ciudadanos, han hecho de la Presupuestación Base Cero el medio para lograr la selección en la toma de decisiones de qué programas deben desarrollarse. Es aquí donde radica la relevancia actual del Enfoque Base Cero.

Perspectivas de la Presupuestación Base Cero a nivel estatal

Desde que empezó a utilizarse a nivel federal la Presupuestación Base Cero en los Estados Unidos hasta

el presente; se ha acelerado el uso de dicho enfoque por parte de los estados. Más de la mitad de los veinticuatro estados que hoy utilizan el Enfoque Base Cero no lo utilizaban en 1976. En términos de la velocidad y difusión de su implantación, Base Cero compite con el Enfoque a Base de Logros y Resultados de la década de 1950 y con el P.P.B.S., que se inició en la primera mitad de la década de 1960.

El Enfoque Base Cero no es un movimiento aislado ni un cambio periferal en el proceso presupuestario de los Estados Unidos ya que ha sido adoptado a nivel nacional, por estados de la Unión que atraviesan diferentes condiciones económicas. La Presupuestación Base Cero ha sido utilizada por estados que disfrutaban de un buen crecimiento. Además, se utiliza por estados que adoptaron el P.P.B.S. hace más de una década y por parte de otros que continúan utilizando el Enfoque Tradicional a base de renglones de gasto. También se usa en sistemas presupuestarios con bases anuales o bianuales.

Se espera una intensificación de la Presupuestación Base Cero en la mayoría de los estados que la están aplicando por fases o sobre una base piloto. Estos estados son: Alaska, Arizona, Delaware, Louisiana, Dakota del Norte, Oregón y Dakota del Sur. Algunos de los estados que están utilizando el Enfoque Base Cero por fases intentan aplicarlo en todas las agencias o instrumentalidades públicas cuando el sistema esté totalmente implantado. Otros estados que están usando la Presupuestación Base Cero sobre una base piloto decidirán adoptar el sistema una vez que se acostumbren a utilizar las técnicas Base Cero.

Los estudios realizados en 1976 a nivel estatal demostraron que los estados que no utilizaban la Presupuestación Base Cero, tienen interés en implantar dicho enfoque. Se concluyó que casi la mitad de estos estados estarían realizando actividades propias del Presupuesto Base Cero hacia finales de esta década, pero sin embargo en 1979 ningún estado implantó el Sistema Base Cero. Actualmente los estados no son neutrales en cuanto al uso del sistema: unos pocos lo adoptaron y la mayoría lo rechazaron. Algunos rechazos fueron motivados por la preferencia de la presupuestación P.P.B.S., que ya se estaba utilizando. Entre estos estados se incluyen algunos que estaban

a la vanguardia del P.P.B.S. desde hace una década: Hawaii, Pennsylvania y Wisconsin; y otros recientemente convertidos a este tipo de presupuestación, como lo son Virginia y Maine. El papeleo burocrático y la demanda de esfuerzos por los oficiales presupuestarios unido al escepticismo sobre la habilidad de la Presupuestación Base Cero para lograr resultados presupuestarios concretos, parecen ser las razones básicas por las cuales éstos estados rechazan la adopción de la Presupuestación Base Cero.

Aún más revelador que la intención de los no usuarios del Enfoque Base Cero es el caso de los estados que han abandonado el uso de este enfoque. En 1976, Nuevo México fue el único estado que implantó el Sistema Base Cero y luego dejó de utilizarlo. Desde esa época el Enfoque Base Cero se ha utilizado ampliamente. Sin embargo, algunos estados lo han ido descartando. California, por ejemplo, condujo una prueba con Base Cero en cuatro agencias y decidió descartar su uso. Montana derogó la ley que imponía una prueba piloto de los procedimientos Base Cero. Louisiana recibió el mandato legislativo de experimentar con la implantación de Base Cero, pero los oficiales presupuestarios estatales no están muy entusiasmados con los resultados. Sólo existe un débil apoyo para la continuación del Sistema Base Cero en Dakota del Norte, Dakota del Sur, Carolina del Sur y Maryland. Comparando la situación actual con la de hace varios años, cuando la Presupuestación Base Cero era un sistema que no había sido probado, resulta patente el descontento de los estados en cuanto al uso del sistema y sus técnicas. Esto contrasta con el sólido apoyo de aquellos estados que han tenido una larga experiencia en el uso del Enfoque Base Cero.

El futuro de la Presupuestación Base Cero a nivel estatal será determinado por cuatro factores, a saber: (1) el rol de las legislaturas estatales, (2) el grado y extensión en que los estados utilicen las técnicas Base Cero sin adoptar el sistema, (3) la extensión en que los estados integren el Enfoque Base Cero con otros métodos o enfoques presupuestarios, y (4) el grado en que los usuarios de la Presupuestación Base Cero resulten satisfechos con los resultados.

Rol de las legislaturas estatales en la implantación y desarrollo de la Presupuestación Base Cero

En términos conceptuales y de su diseño, la Presupuestación Base Cero es un sistema para la preparación de los presupuestos agenciales que se someten al Ejecutivo para tomar las decisiones pertinentes. En toda la literatura sobre Base Cero apenas se hace alusión al rol de la legislatura.

El Presupuesto Base Cero incluye las estrategias que utilizarán los administradores al implantar sus programas y controlar los costos de operaciones. Su mayor importancia es a nivel operacional de la burocracia gubernamental y no al nivel más alto en que se formula la política pública. En este sentido, la Presupuestación Base Cero considera predominantemente aquellos asuntos relacionados con la operación diaria de los programas gubernamentales y en mucho menor grado los referentes a los propósitos del gobierno. Por tal razón, los aspectos tratados no son aquellos que despiertan un gran interés en la legislatura.

A pesar de la orientación general de la Presupuestación Base Cero, mucho del apoyo e iniciativa para su implantación y desarrollo ha provenido de la legislatura. Las instancias en que ha surgido dicho apoyo por parte de la legislatura incluye los siguientes estados: Arkansas, California, Louisiana, Maryland, Montana, Nuevo México, California del Sur, Dakota del Sur y Texas. No hubo una intervención comparable de la legislatura en la Presupuestación a Base de Logros o Resultados o en el P.P.B.S.

¿Cómo podría explicarse el interés de la legislatura por la implantación y desarrollo de la Presupuestación Base Cero? La respuesta es un tanto especulativa y se relaciona con los cambios institucionales a nivel de las legislaturas estatales, así como con la insatisfacción en cuanto a las técnicas presupuestarias hasta ahora utilizadas. El año 1970 ha surgido como inicio de una década de independencia legislativa en su relación con el Ejecutivo. Durante esta década las reformas de las legislaturas estatales se han convertido en un movimiento nacional. Uno de sus frutos ha sido la creación de oficinas de presupuesto a nivel legislativo. A principios de la década sólo algunas legislaturas tenían sus propios oficiales de presupuesto; ya al final de la misma

mayoría tenían dichos oficiales. Estos nuevos grupos de analistas presupuestarios no se contentaban con esperar hasta que el gobernador sometiera su presupuesto, sino que querían influir tanto en la forma como en el contenido del mismo. En consecuencia, la autoridad del gobernador para determinar cómo las agencias iban a someter sus peticiones presupuestarias se circunscribía al pequeño margen permitido por las recién aprobadas leyes estatales que establecían el tipo de información y el formato que se iba a utilizar en la preparación del presupuesto.

Una segunda fuente del interés legislativo por la Presupuestación Base Cero ha sido la frustración proveniente del aumento desmedido en los presupuestos y los tipos contributivos. A pesar de que los legisladores han sido diestros practicantes del presupuesto incremental, en una era donde se pone de manifiesto la escasez de los recursos gubernamentales, ellos desean hacer algo para controlar el aumento en los costos de la actividad gubernamental. Aún sin saber cómo funciona el sistema, los legisladores se han interesado por la posibilidad de usar la Presupuestación Base Cero para controlar los gastos del estado.

En consonancia con el apoyo legislativo, la mayoría de los estados que utilizan el Sistema Base Cero le envían los datos rutinarios sobre el mismo a la legislatura. Diecinueve de los referidos estados le suplen a la legislatura los conjuntos decisionales preparados por sus agencias y diecisiete de ellos le someten los ordenamientos de prioridades preparados.

La participación e iniciativa de las legislaturas estatales ha tenido efectos positivos y negativos en la implantación del Sistema Base Cero. Definitivamente dicha iniciativa ha contribuido a aumentar el número de estados que utilizan la Presupuestación Base Cero, pero además ha traído como secuela el desencanto con relación al uso de las técnicas Base Cero en los estados donde se han impuesto los mismos a través del mandato legislativo. Como toda innovación gerencial que depende del constante apoyo organizacional, la Presupuestación Base Cero languidece cuando es dominada por una institución (la legislatura en este caso) que tiene muy poca o ninguna participación en su implantación. Por ello, cuando la legislatura domina este sistema de presu-

puestación se torna insensible a los requerimientos y demandas de información de las agencias y las oficinas de presupuesto.

Texas es el único estado en que un sistema de presupuestación Base Cero ha funcionado perfectamente, debido a que la legislatura ejerce un rol principal en la preparación de los presupuestos agenciales.

En resumen, la perspectiva para el desarrollo del Sistema de Presupuestación Base Cero dependerá del apoyo de la Rama Ejecutiva. Por más que la acción legislativa contribuya al desarrollo de este sistema, excepto en el caso especial de Texas, la legislatura no posee el poder o sensibilidad organizacional para asegurar su buen funcionamiento.

Objetivos del Presupuesto Base Cero

El sistema de Presupuesto Base Cero persigue lo siguiente:

1. Examinar la necesidad así como los logros y la efectividad de los programas, tal y como se examinarían si estos fueran propuestos por primera vez.
2. Permitir que los programas nuevos compitan por los recursos en igualdad de condiciones con los programas ya existentes.
3. Enfatizar la justificación del presupuesto solicitado y concentrar en la evaluación de los elementos (programas o actividades) de cada unidad decisional.
4. Asegurar el total involucramiento de todo el grupo gerencial en el proceso presupuestario.

Requisitos para establecer el Sistema de Presupuestación Base Cero

Para lograr los objetivos señalados, el Sistema Base Cero requiere que las agencias:

- establezcan (incluyendo todos los niveles gerenciales) objetivos cuantitativos, en la medida en que ello sea posible, que sirvan para identificar y medir los logros;
- identifiquen y ponderen métodos alternos para alcanzar los objetivos;
- analicen los efectos que tendrán en el logro de los objetivos las distintas asignaciones de recursos y los niveles de operación;
- decidan sobre la importancia relativa de cada programa o nivel de actividad que se desarrolle; y
- provean una justificación admisible para reasignar recursos dedicados a las actividades corrientes para invertirlos en las actividades nuevas.

Proceso de Presupuestación Base Cero

El proceso de Presupuestación Base Cero en una agencia o instrumentalidad pública deberá seguir las siguientes facetas:

- el establecimiento de la política pública que oriente el funcionamiento de la organización,
- la identificación de las unidades decisionales,
- la definición de áreas problemáticas a nivel de las unidades decisionales,
- la formulación de objetivos operacionales para cada unidad decisional,
- la identificación y la evaluación de los métodos utilizados para alcanzar los objetivos,
- el establecimiento de los controles necesarios para la implantación del presupuesto,
- la preparación de los documentos de justificación o conjuntos decisionales a nivel de las unidades decisionales,

- el análisis de los niveles de operación y la asignación de los recursos,
- el establecimiento del orden de prioridades,
- la consolidación de los documentos de justificación y el establecimiento de órdenes de prioridades a niveles organizacionales intermedios, y
- la preparación del conjunto decisional, incluyendo el ordenamiento final de prioridades, para la agencia o instrumentalidad pública.

B. Desarrollo del Sistema Base Cero en Puerto Rico (1979 al presente)

Mediante el Memorando General núm. G-154-77 del 26 de julio de 1977, el Sr. Luis S. Montañez, Director del Negociado del Presupuesto, emitió las normas y guías para la formulación del presupuesto para el año fiscal, con la intención de que las agencias comenzaran a familiarizarse con el Sistema de Presupuestación Base Cero. Sin embargo, es al siguiente año fiscal (1979-80) que se inicia un nuevo proceso hacia la utilización más amplia de los conceptos fundamentales de dicho sistema. El mismo, según señala el Director del Negociado del Presupuesto en el Memorando General G-180-78 del 28 de junio de 1978, "es una herramienta eficaz para realizar la tarea gerencial, ya que provee a la organización un medio sistemático para evaluar las operaciones y los programas que se llevan a cabo en la misma. Permite también ubicar los recursos donde rindan mayor beneficio. Mediante el uso adecuado de este proceso, los jefes de agencias y los directores de programas o de actividades estarán en mejor disposición de especificar la cantidad, la calidad y el costo del servicio que brindará la organización".

En este sentido "el Presupuesto Base Cero se cimenta en la premisa de que el servicio y los niveles de costo para actividades marginales pueden ser alterados sin que ello afecte el nivel de la actividad programática esencial". Para lograr esto es necesario analizar la totalidad de los recursos que se emplean en cada uno de los programas y actividades que lleva a cabo el organismo.

En este mismo memorando del 28 de junio de 1978, el Director del Negociado del Presupuesto señaló que la petición presupuestaria para el año fiscal 1979-80, se prepararía a base de cuatro (4) niveles o alternativas presupuestarias, a saber:

1. Un presupuesto total igual al vigente (1978-79), pero redistribuido, de acuerdo con las prioridades, en la forma que la agencia entienda que sería más efectivo el uso de los fondos autorizados para el año 1979-80.
2. Un presupuesto total para la agencia que sea equivalente al 90 por ciento de los fondos autorizados para 1978-79, pero dando la oportunidad a la agencia de redistribuir los recursos según las prioridades y el uso más efectivo de los fondos.
3. Un presupuesto total para la agencia con un incremento de un 10 por ciento sobre el nivel de los fondos autorizados para 1978-79, ordenando el empleo de los recursos de acuerdo con las prioridades y el uso más efectivo de los fondos.
4. Un presupuesto con una expansión deseable, sin que por ello se soliciten fondos más allá de las posibilidades fiscales. Es más bien un nivel de fondos, que de obtenerse, haría posible ofrecer niveles más altos de servicios, tanto en cantidad como en calidad, pero no en grado ideal.

El conjunto decisional, constituido por la serie de niveles o alternativas presupuestarias, requiere que se indique el nombre del conjunto, es decir, que se determine la unidad decisional para la cual se solicitan fondos. Esta puede ser un programa, un subprograma, una actividad o cualquier otro componente menor. Para facilitar esa labor, los técnicos del Negociado del Presupuesto examinaron todos los programas de las agencias e instrumentalidades públicas con el propósito de indicarles cuales serían las unidades a utilizarse.

Para cada nivel o alternativa presupuestaria la agencia o instrumentalidad pública ofrecerá una descripción del propósito en el uso de los fondos, esto es, se especificarán los beneficios o los logros esperados; se

describirán los medios que se han de utilizar para conseguir tales beneficios; se explicarán las consecuencias de no aprobarse el nivel de fondos que se solicitan en el conjunto decisional, o sea, que se explicará como se afectaría el programa si no se aprobara la cantidad de fondos solicitados para la alternativa de que se trate; y por último, se señalarán los datos cuantitativos relacionados con el plan de trabajo para realizar el programa, tales como: volumen de servicio o producción, número de clientela, y erogaciones a realizar clasificadas por objetos de gasto. Para la preparación del presupuesto del año fiscal 1980-81 el Negociado del Presupuesto solicitó que se analizaran solo tres (3) niveles o alternativas presupuestarias, a saber:

- a. presupuesto vigente reprogramado;
- b. presupuesto reducido; y
- c. presupuesto deseable.

En el documento justificativo o conjunto decisional que se solicitó para cada nivel presupuestario hubo que identificar el área y el sector programático donde estaba ubicada la agencia o instrumentalidad pública de la que se tratara. Además, se identificaría la unidad decisional a nivel programático, es decir: programa, subprograma o actividad.

El formulario para la preparación de los conjuntos decisionales contenía una primera parte, donde se pidió información relacionada con el objetivo general de la unidad decisional; una descripción breve de la misma; y el ordenamiento de acuerdo a las prioridades del jefe de la agencia, incluyendo los criterios utilizados para establecer el mismo, señalando si la realización del programa o actividad era un compromiso de ley.

La segunda parte del formulario solicitaba información sobre los planes de trabajo, incluyendo los años fiscales 1979-80 y 1980-81, en los siguientes aspectos: (1) metas programáticas esperadas; (2) clientela a servirse; (3) magnitud en que se lograría el objetivo trazado para cada nivel presupuestario; (4) número de puestos utilizados por origen de recurso y su costo anual; (5) recursos no personales utilizados para desarrollar el plan de trabajo; (6) datos relacionados con el presupuesto vigente ajustado y el solicitado en cuanto al origen de recursos; (7) actividades a reducirse o integrarse en base a una reprogramación del presupuesto

vigente ajustado, incluyendo su costo por origen de recursos; (8) el efecto de esta reprogramación en la consecución del plan de trabajo (esta información era sólo aplicable al nivel del presupuesto vigente reprogramado); (9) actividades afectadas en base a un presupuesto vigente ajustado, reducido en un 10 por ciento por debajo del nivel del año fiscal anterior, incluyendo su impacto por costo y origen de recursos (esto sólo aplica al nivel de presupuesto reducido); y (10) el efecto, para los diferentes niveles, de la aprobación de fondos en cuanto a la consecución del plan de trabajo establecido.

En cuanto a la preparación del conjunto decisional en este segundo año que se utiliza la Presupuestación Base Cero en Puerto Rico, notamos que se elimina el nivel de presupuesto con un incremento de un 10 por ciento sobre el nivel presupuestario del año anterior y se solicita información mucho más completa sobre las unidades decisionales y el plan de trabajo a realizarse. Además, es necesario señalar que en ninguno de los dos años fiscales mencionados se ha incluido el grado o por ciento de inflación para establecer los niveles de análisis presupuestario.

Mediante el Memorando General Núm. G-207-80 del 5 de junio de 1980, el Director del Negociado del Presupuesto emitió las directrices para la formulación del presupuesto para el año fiscal 1981-82.

Señala el Director del Negociado del Presupuesto en dicho memorando que el documento justificativo del presupuesto se preparará en base a una sola alternativa presupuestaria, que en esta ocasión viene a ser un nivel reducido en dos vertientes: (1) un presupuesto igual al vigente, que tomando en cuenta la inflación es reducido en términos reales y, (2) un presupuesto equivalente a un 95 por ciento del vigente. Además, enfatiza el Director del Negociado que las peticiones presupuestarias para este año fiscal tendrán que formularse dentro de un marco realista de los recursos disponibles, que nos impone una política de austeridad fiscal y de máxima eficiencia administrativa y operacional, debido a las dificultades que confronta la economía de los Estados Unidos y Puerto Rico por razón de la inflación galopante que actualmente afecta en grado sumo los niveles de precios y por ende los costos de operaciones.

El Director del Negociado del Presupuesto ha pedido

que se preparen dos tipos de documentos justificativos del presupuesto: (1) a ser cumplimentado por el jefe de la agencia y, (2) a ser cumplimentado por el jefe del programa. En el documento justificativo a ser cumplimentado por el jefe de la agencia deben analizarse los siguientes aspectos:

- ♦ Problemas socioeconómicos — que incluye información sobre las causas, características, magnitud del problema, población afectada, proyecciones de esa problemática, así como las acciones tomadas por la agencia para bregar con la misma y el análisis de las posibles alternativas para solucionar o aminorar dicha problemática.
- ♦ Compromisos del Gobierno y logros alcanzados relacionados con dicha problemática, incluyendo las razones para no haber cumplido dichos compromisos, en los casos pertinentes.
- ♦ Objetivos generales de la agencia revisados a tenor con las exigencias de la problemática socioeconómica antes señalada.
- ♦ Metas de la agencia que armonicen con los objetivos generales de la misma.
- ♦ Problemas o dificultades que confronta la agencia para el logro de sus metas y objetivos, considerando como de tipo externo aquellos causados directa o indirectamente por las actividades que realizan otros organismos del sector público o privado, y de tipo interno las dificultades o deficiencias de tipo administrativo, que se generan dentro de la propia agencia. Deberán presentarse las diferentes alternativas para resolver estos problemas.
- ♦ Plan de trabajo propuesto para el año fiscal 1981—82, incluyendo:
 - las prioridades de la agencia en orden de importancia, especificando los objetivos o propósitos de los diferentes programas y la descripción de la clientela a quien van dirigidos los mismos;

— la justificación detallada de todos los recursos solicitados para llevar a cabo el plan de trabajo, señalando los criterios utilizados para determinar los recursos y clasificando los aumentos en las siguientes categorías: aumentos por ley; aumentos por compromisos; planes de pago; aumentos en costos de servicio de electricidad, agua, teléfono, renta . . . por razón de expansión de facilidades y aumentos inflacionarios; aumentos en costo de nómina por efecto de transacciones de personal, Seguro Social, Primas del Fondo del Seguro del Estado . . . y aumentos para expansión de servicios, programas o actividades, o para programas o actividades nuevas.

- ♦ Análisis de un nivel presupuestario igual al vigente, incluyendo las medidas que se tomarían para cubrir los gastos totales solicitados para desarrollar el plan de trabajo, sin afectar los servicios que presta la agencia u organismo público.
- ♦ Análisis de un nivel presupuestario equivalente a un 95 por ciento del vigente, incluyendo las medidas que se tomarían para cubrir los gastos totales solicitados para desarrollar el plan de trabajo, sin afectar los servicios que presta la agencia u organismo público.
- ♦ Otros asuntos de interés por su impacto presupuestario, tales como: la relación de deudas con el sector privado, suplidores y otras agencias del gobierno; las cuentas por cobrar por aquellas instrumentalidades que proveen servicios a otras agencias; y legislación aprobada que afecte el presupuesto de la agencia.
- ♦ Legislación propuesta para el año fiscal 1981—82 para establecer nuevos programas o actividades, que tenga efecto presupuestario, efecto sobre los ingresos del Fondo General o que conlleve reorganización de la agencia o de un programa o programas.

En el documento justificativo del presupuesto a ser cumplimentado por el jefe de programa se analizarán

aspectos similares a los considerados para la agencia, aunque enfocados a nivel de programas y subprogramas, con dos (2) excepciones:

1. En el plan de trabajo propuesto para el año fiscal 1981-82 por programas y subprogramas, se solicita información en forma de tablas y en términos cuantitativos para los años fiscales 1979-80, 1980-81 y 1981-82, que:
 - a. indique en forma específica las clases de servicios que presta el programa o subprograma y el tipo de clientela servida en los años fiscales 1979-80 y 1980-81, y la clientela a servirse en el año fiscal 1981-82;
 - b. explique las razones que impidieron el logro de las metas que se establecieron en el plan de trabajo correspondiente al año fiscal 1979-80 y que se reflejarán en el año fiscal 1980-81;
 - c. proponga, en forma precisa, las alternativas que se consideren viables para resolver los problemas que impidieron la consecución de las metas trazadas, incluyendo la selección de la alternativa que considere de prioridad.
2. En el documento justificativo a nivel de programas y subprogramas no se solicitó información relacionada con legislación propuesta para el año fiscal 1981-82 para establecer nuevos programas o actividades, que tenga efecto presupuestario, efectos sobre los ingresos del Fondo General o que conlleve reorganización de un programa o programas, ya que se pidió a nivel de la agencia.

En cuanto al Programa de Mejoras Permanentes el Director del Negociado del Presupuesto solicita que se prepare conforme al Plan de Inversiones de Cuatro Años sometido a la Junta de Planificación. El Plan deberá contener el detalle de todos los proyectos que se proponen desarrollar, su costo y fuente de financiamiento. Deberán indicar además, el impacto, si alguno, que tienen estos proyectos en el presupuesto de gastos de funcionamiento una vez los mismos sean terminados y puestos en operación.

Finalmente señala el Director del Negociado del Presupuesto en su Memorando del 5 de junio de 1980, que las corporaciones públicas deberán examinar todos aquellos programas y actividades que reciben subsidios, aportaciones o contribuciones del Gobierno Central, teniendo en mente la limitación de recursos, tanto del Fondo General como del de Emisiones de Bonos. Este análisis deberá incluir nuevas alternativas para financiar dichos programas y actividades con el propósito de ir reduciendo la participación de los fondos estatales en los programas de las corporaciones públicas, las cuales deben operar al máximo nivel de autosuficiencia financiera.

Por las razones antes señaladas podemos concluir que el conjunto decisional solicitado por el Negociado del Presupuesto para el año fiscal 1981-82 es mucho más completo que el de los dos (2) años anteriores. Además de los datos básicos y necesarios del plan de trabajo, éste requiere que se defina la problemática que confronta cada agencia o instrumentalidad pública. En esta etapa es necesario identificar las causas de los problemas, diferenciándolos de sus síntomas, y auscultar la magnitud de dicha problemática.

En adición, se solicita que se establezcan objetivos cuantitativos y operacionales. También se requiere el análisis de los medios o alternativas de acción que utilizará la organización para alcanzar las metas de los programas. En este sentido se está pidiendo que se justifiquen los recursos solicitados por niveles presupuestarios en términos programáticos, relacionando los mismos con las metas que se desean alcanzar y la problemática que se intenta resolver. Realmente, sólo se excluyó el requerimiento para que se establecieran los controles necesarios a la implantación del presupuesto. Este es un aspecto muy importante que debía incluirse en los conjuntos decisionales que se preparen.

Todos estos elementos anteriormente señalados son conceptos básicos del Enfoque Sistemático de Planificación, Programación y Presupuestación (P.P.B.S.). En este sentido resulta encomiable el esfuerzo del Negociado del Presupuesto por complementar la Presupuestación Base Cero con los elementos más importantes del P.P.B.S. Esto constituye un buen esfuerzo para superar algunas de las fallas más notorias

del actual proceso presupuestario en Puerto Rico. Precisamente, se adolece de la falta de técnicas de medición que permitan realizar evaluaciones periódicas para hacer ajustes al proceso, esto es, definición de problemas, establecimiento y redefinición de objetivos operacionales, evaluación y selección de alternativas de acción e implantación y control de las decisiones tomadas. Además, será necesario en el futuro sofisticar el análisis para establecer las unidades decisionales a nivel de la agencia y para definir el orden de prioridades en los diferentes niveles organizacionales.

C. Ventajas y desventajas de la Presupuestación Base Cero

El enfoque Base Cero tiene varias ventajas, a saber:

1. Este sistema requiere que el oficial de presupuesto presente no sólo varias alternativas o métodos para lograr los objetivos, sino también que brinde información de los beneficios específicos que se sacrificarían si se asignan fondos a un nivel menor que el requerido. A ciertos niveles críticos, sin embargo, los fondos adicionales asignados resultan en beneficios sustanciales. De manera similar, hay niveles en que los fondos presupuestarios pueden reducirse sin mayores sacrificios, pero hay otros niveles en que una reducción resulta en una declinación dramática del servicio prestado o a prestarse.
Este análisis permite, tanto a la agencia o instrumentalidad pública como al Negociado del Presupuesto, tomar conciencia del asunto y utilizarlo para la asignación más efectiva de fondos, y por ende para el uso más eficiente de los recursos.
2. La presupuestación Base Cero evita que la elaboración del presupuesto sea enfocada solamente desde la perspectiva del personal financiero, quienes toman las decisiones basadas

en costos. Por el contrario, la técnica permite que las decisiones sean tomadas desde el punto de vista del administrador.

3. Este sistema es orientado hacia el aspecto gerencial. Combina, por tanto, la planificación con la presupuestación y el proceso de toma de decisiones. Requiere, por esta razón, que los administradores cuantifiquen tanto los costos anticipados como los beneficios asociados a la ejecución de cada actividad y a su vez provean las medidas por medio de las cuales la actividad pueda ser subsecuentemente evaluada. Debido a que es enfocado hacia lo gerencial, acelera la identificación y como consecuencia, la eliminación de la duplicidad de actividades y programas.
4. El enfoque Base Cero obliga a los administradores a desarrollar una mayor conciencia de sus funciones al mismo tiempo que obtienen un conocimiento básico de su relación con toda la estructura organizativa. Además, le permite identificar las áreas de ineficiencia en el desarrollo de las operaciones.
5. La Presupuestación Base Cero, al requerir la ordenación de las diferentes actividades en términos de preferencias, teóricamente permite realizar un aumento o reducción en las operaciones sin tener que revisar todo el proceso nuevamente, ya que se pueden aislar las actividades o funciones afectadas.
6. El Enfoque Base Cero sirve como mecanismo de retroalimentación (feedback) al administrador, ya que él mismo puede observar los resultados obtenidos mediante la implantación de la alternativa presupuestaria que justificara. Esto afectará sus futuras decisiones, estableciendo un proceso más racional.
7. El Presupuesto Base Cero propende a aumentar la calidad de la planificación al proveer mecanismos de contingencia ya que se pueden sus-

tituir conjuntos decisionales establecidos por otros que responden a cambios no provistos originalmente.

8. El Enfoque o Sistema de Presupuestación Base Cero facilita las reducciones o aumentos de asignaciones presupuestarias. Requiere que cada actividad sea justificada en su totalidad y que los beneficios adscritos a cada nivel sean definidos específicamente. El encargado de tomar la decisión tiene toda la información a mano para determinar hasta qué nivel se justifica una reducción o aumento de fondos para que no se perjudique o se beneficie una actividad o programa a costa de otro. Es decir, permite decidir más racionalmente dónde se pueden cortar fondos, sin perjuicio a otro programa o actividad que va a tener beneficios mayores. La Presupuestación Base Cero en su concepción original requería el análisis total de los programas, en vez del análisis de la porción que resultaba ser el incremento sobre el presupuesto anterior. La concepción ideal de la Presupuestación Base Cero como un reexamen de todos los componentes de los programas, choca con la realidad presupuestaria que consiste en el análisis continuo de una gama enorme de eventos y en la toma de decisiones al respecto. Para la mayor parte de los programas, el presupuesto de un año no es el comienzo ni el final, sino una fase de su historia multianual. Irrespective de la técnica utilizada, la mayoría de las actividades que se realizan en un año presupuestario continúan en el próximo año con algunos ajustes por causa de la inflación.

Algunas de las fallas o desventajas de la Presupuestación Base Cero

1. Este sistema resulta ser, en su aplicación, un análisis marginal que cubre tanto los aumentos

propuestos como las posibles reducciones, en vez de un enfoque de análisis total de los programas.

2. La dificultad para:
 - Establecer objetivos adecuados.
 - Evaluar y seleccionar la mejor alternativa de acción.
 - Establecer controles presupuestarios adecuados.
 - Desarrollar sistemas de evaluación efectivos.
 - Establecer unidades decisionales en forma efectiva.
 - Efectuar un ordenamiento adecuado de los conjuntos decisionales.
3. El papeleo excesivo por razón de los muchos documentos de justificación que son requeridos.
4. Las posibles actitudes negativas de los administradores a nivel agencial, que no participan ni contribuyen a propiciar la participación del personal a todos los niveles de la agencia, que es algo vital e imprescindible en este enfoque.
5. Las dificultades en la delegación de responsabilidades por motivo de estas actitudes.
6. El Presupuesto Base Cero añade un peso extra sobre el proceso presupuestario al requerir un esfuerzo sustancial en el tiempo y energía utilizados. Aún con el uso de computadoras, es difícil el manejo y análisis de los datos que se generan.
7. El proceso limita el tiempo y esfuerzo que los administradores, sobre todo en los niveles intermedios, pueden dedicar a mejorar la supervisión de los programas de la agencia o instrumentalidad pública.