

Carreta de la Cámara de Diputados El sistema de presupuesto por programas ha tenido en los últimos años una considerable extensión en diferentes países. Dar por ello, hoy, una definición de lo que este sistema implica no es fácil sin adscribirse a una forma concreta en que dicha idea se ha institucionalizado en una administración determinada. Charles Schulze, director de la Oficina del Presupuesto durante la Administración Johnson en los Estados Unidos, define el PPBS, o presupuesto por programas, como un intento de integrar la formulación de políticas con las que se han implementado en el país.

asignación presupuestaria de recursos y proporcionar un medio de que el análisis de sistemas se aplique regularmente a la formulación de políticas y a la asignación de las partidas presupuestarias. Antes de continuar, conviene distinguir con claridad el PPBS o presupuesto por programas del presupuesto de ejecución o de tareas. El presupuesto de ejecución se basa en una contemplación preponderante de los tres procesos administrativos que comporta todo el presupuesto. El control de la dirección es, en efecto, el campo por el que se interesa el performance budgeting con la pretensión final de ayudar a los administradores o directores del presupuesto a diseñar unidades administrativas que operen con la máxima eficacia. Al servicio de esta pretensión se utiliza una técnica que particulariza las funciones del Estado en tareas y actividades intentando probar con qué grado de eficacia se realizan. El apoyo técnico de este presupuesto de ejecución se halla en la contabilidad de la empresa. El apoyo técnico de este presupuesto de ejecución se halla en la contabilidad de costes y en el desarrollo de los métodos modernos de gestión.

El PPBS contempla, por el contrario, un campo muy distinto que es el de la planificación estratégica del presupuesto. Su propósito final es el de contribuir a la racionalización de las elecciones del sector público. Por ello, frente a la particularización característica del presupuesto por tareas, el PPBS opone la generalidad, agrupando los datos disponibles en categorías de forma que pueden compararse los distintos programas disponibles para alcanzar unos objetivos determinados. Para el PPBS, la presupuestación es una técnica destinada a asignar los recursos entre fines competitivos que deben identificarse. La selección final del uso de los recursos constituye una decisión política que ha de tener un fundamento racional, suministrado por las técnicas peculiares del PPBS. Estas técnicas difieren radicalmente de las utilizadas por el presupuesto por tareas, emanado del análisis económico y del análisis de sistemas. La utilización de estas técnicas sirve a la realización de las decisiones que se han tomado en el PPBS. La utilización de estas técnicas sirve a la realización de las decisiones que se han tomado en el PPBS.

PPBS que le diferencia con toda claridad del presupuesto por tareas. Pues mientras esta fórmula presupuestaria no discute la idoneidad de las distintas funciones, programas y tareas que deben emprenderse, considerando a estas como un fin de la actividad pública a la que trata de servir con la máxima economía, por el contrario el PPBS es más ambicioso en sus objetivos, pues lo que pretende es que el análisis económico y el análisis de sistemas iluminen el proceso de selección de programas alternativos que sirven a un objetivo determinado. Como ha afirmado Alan Schick, el performance budgeting o presupuesto por tareas se preocupa del proceso presupuestario intentando seleccionar los mejores métodos para administrar un programa, mientras que el PPBS se ocupa del propósito del presupuesto intentando seleccionar los programas más adecuados. Los términos fundamentales del PPBS son los objetivos, los

programas alternativos, los recursos o costes de la empresa, los recursos fechos durante el proceso presupuestario .

la eficacia con la que los programas alcanzan los objetivos y presupuesto que se sigue de esta planificación por programas. El PPBS pretende, a su vez, asistir a la elección presupuestaria integrando dos mundos diferentes, el de la presupuestación y el de las técnicas de planificación, de tal suerte que estas técnicas fructifiquen no sólo en la formulación y selección de programas al servicio de las diferentes políticas, sino al servicio de la decisión anual de elegir las partidas presupuestarias. Otra presentación alternativa del PPBS consiste en distinguir tres elementos componentes, una estructura, un proceso analítico y una información ordenada. La estructura del presupuesto sirve al propósito fundamental de facilitar la decisión y diferencia de los elementos que en ella intervienen, objetivos, programas alternativos, coste, eficacia, presupuesto. El segundo elemento integrante del PPBS es el proceso analítico. El objetivo fundamental del análisis se fija en claridad. El objetivo principal de este análisis es identificar las elecciones presupuestarias.

supuestarias, examinando los cursos alternativos para lograr un objetivo dado en términos de utilidad y costes. El tercer elemento del PPBS lo constituye una información ordenada. Dos sentidos tiene este término aplicado al PPBS. En primer lugar, una información respecto de cómo los distintos programas se han efectuado o se están efectuando. Y en segundo lugar, el suministro de aquellos datos e información que sirven de base al proceso de análisis y que pueden utilizarse por cuantos intervienen en la adopción de decisiones, con el fin de comprobar el fundamento de la elección de la estrategia presupuestaria propugnada. El balance Proxmire sobre el PPBS es, sin duda, el documento más completo disponible sobre la experiencia de su aplicación. Sus conclusiones se agrupan en torno a dos temas fundamentales. En primer lugar, los obstáculos que han dificultado su aplicación y, en segundo lugar, las recomendaciones sobre la forma de superarlos. El informe destaca como primer obstáculo para generalizar el PPBS. En tercer lugar, el incumplimiento de las normas de control de la empresa. En tercer lugar, el incumplimiento de la ley de control de la empresa. Y en tercer lugar, el incumplimiento

de la exigencia de una capacidad técnica en el personal directivo y en los cuadros de la administración. Un segundo punto crítico muy destacado reside en la falta de maduración de muchos departamentos para expresar sus actividades en términos de productos y programas. Se admite hoy, incluso por los propugnadores más destacados del PPBS, la dificultad de que esta técnica penetre en todos los reductos del sector público y en todo caso se reconoce la conveniencia de una penetración de aduana. En tercer lugar, se hallan los propios defectos de las técnicas de análisis utilizadas por el propio PPBS. Vamos a ver a continuación el llamado presupuesto base cero. El 11 de enero de 1972, el gobernador del estado de Georgia, Jimmy Carter, en su comunicación a la Asamblea General Legislativa del Estado, celebrada en dicha fecha en Atlanta, proponía la introducción de un nuevo sistema de preparación, elaboración, gestión y control presupuestario denominado Z-1.

BB, que son las iniciales de Zero Based Budgeting, el cual, según sus palabras en el acto reseñado, nos ofrece un singular procedimiento de presupuestación con base cero, pues esta es la traducción, que es casi seguro que será copiado por toda la nación. Nació así, en su aplicación a la administración pública, un nuevo método que modificaba notablemente el

proceso presupuestario integrado y que en los años siguientes sería adoptado por diversos estados de aquel país y finalmente, a comienzos del 77, con vistas a los trabajos de preparación del presupuesto norteamericano de 1979, fue también tenido en cuenta por la Administración Federal de los Estados Unidos de América. La primera publicación de la materia había aparecido en el número de noviembre-diciembre de 1970 en la Harvard Business Review, en la que Peter Feer describía el sistema de presupuesto implantado en la Texas Instruments, empresa multinacional de electrónica aplicada. Dicho artículo hace que el gobernador

Carter, invite al señor Feer a discutir las posibilidades de utilización del nuevo sistema por la Administración del Estado de Georgia y a mediados del 71 comienza los trabajos de implantación bajo la dirección de Peter Feer, previa a su contratación como asesor de la Oficina del Presupuesto. Como primer objetivo señalado al nuevo método, se decide lograr una reducción de los gastos por importe de 55 millones de dólares, importe que, según el gobernador, no supondría disminuciones significativas de los servicios prestados por el Estado, sino que será la consecuencia de las ventajas que el procedimiento ofrece, ya que el presupuesto base cero obliga a cada agencia del Gobierno estatal a identificar las funciones que realiza, así como a determinar el personal que emplea y el coste para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones. Mediante la petición a cada responsable de una unidad administrativa y a sus subordinados de examinar detenidamente qué puede hacer con menos dinero en el momento actual, el presupuesto base cero impide que el presupuesto

impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo, recibiendo claras descripciones de los resultados esperados por cada dólar o cada unidad monetaria gastada. El presupuesto base cero posibilita, así, la evaluación del comportamiento de cada agencia frente a su presupuesto. El significado de la terminología propia de la nueva técnica es el siguiente. En primer lugar, existe la unidad de decisión, de tal forma que el programa o entidad organizativa para la cual se prepara un presupuesto y en la que el gestor toma decisiones significativas sobre la cuantía del gasto y del ámbito o calidad del trabajo realizado. Y en segundo lugar, existe el tema del paquete de decisión, que sería un breve documento justificativo que incluye la información necesaria para que los gestores puedan efectuar juicios sobre los niveles de los programas o actividades y recursos necesarios. Una serie de paquetes de decisión en conjunto preparan en cada unidad de decisión o se prepara en cada unidad de decisión y su suma representa la petición.

presupuestaria de esa unidad administrativa. En tercer lugar, estaría el tema de los paquetes de decisión consolidados, esto es, aquellos paquetes preparados a niveles de gestión más elevados y que agrupan o suplementan la información contenida en los paquetes de decisión recibidos de unidades de nivel inferior. Existe, en cuarto lugar, el tema de la ordenación, proceso a través del cual los gestores ordenan los niveles de programa y actividad en un orden decreciente de prioridad. Este proceso de ordenación identifica la prioridad relativa que se asigna a cada incremento en el paquete de decisión descrito en la petición presupuestaria del gestor y se basa en los beneficios que se espera obtener y en las consecuencias de los diferentes niveles de gasto. En quinto lugar, cabe hablar del tema del nivel máximo. ¿Qué es esto del nivel máximo? El programa, actividad o nivel de financiación por debajo

del cual no es factible continuar. El programa, actividad o ente debido al

que no puede realizarse ninguna contribución positiva para alcanzar sus objetivos. El nivel mínimo puede no ser un nivel totalmente aceptable desde la perspectiva del gestor del programa y puede no alcanzar completamente los objetivos deseados de la unidad de decisión. Por último, se habla del nivel corriente, que es el nivel que se reflejará en el presupuesto del año si las actividades del año anterior se siguieran realizando a los niveles de este último sin cambios importantes en la política a seguir. En otras palabras, esto significa que el nivel que se reflejará en el presupuesto del año $X + 1$, si las actividades del año X se han seguido realizando a los niveles de este último año sin cambios importantes en la política a seguir, es lógico que el nivel corriente de gastos se conseguirá óptimamente. Gracias por ver el video.

Gracias.