

comentarios sobre el establecimiento del presupuesto por programas en francia

C.P. Raúl Sánchez Angeles.

Diplomado por Institute International
d'Administration Publique - París.

El Presupuesto, medio de acción Administrativa.

El procedimiento administrativo del presupuesto, funciona bajo la responsabilidad y la autoridad del Jefe del Ejecutivo, pero es ejercido, en Francia, por la Dirección del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha Dirección precisa los criterios, los procedimientos, los métodos, las formas que deben emplearse y los plazos a res-

petar para establecer las proposiciones presupuestales para su aprobación.

El procedimiento administrativo del presupuesto, asocia las decisiones gubernamentales y las operaciones administrativas.

La preparación de las elecciones presupuestales que deben ser efectuadas por el Parlamento, es una responsabilidad esencial del Ejecutivo. La continuidad de la acción de los servicios administrativos debe estar asegurada. Se tenderá igualmente a la adaptación constante

del aparato administrativo, haciendo su acción más eficaz y se ajustará el presupuesto a las orientaciones de la planificación, buscando establecer una técnica de elección más racional de los objetivos por realizar.

El presupuesto por programas es una técnica que permite racionalizar esa elección.

En Francia todavía no se ha programado todo el presupuesto gubernamental. La decisión de implantar el presupuesto por programas, el cual se conoce como la Racionalización de las Elecciones Presupuestales (R C B)¹, fue formada por el gobierno francés en marzo de 1968, bajo la proposición del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha proposición fue precedida de las observaciones y estudios de las experiencias extranjeras en presupuesto por programas, sobre todo en los Estados Unidos.

La Racionalización de las Elecciones Presupuestales (R C B)

La R C B consiste en pasar de la óptica del gasto a la del producto. Pretende resolver un problema económico: cómo repartir recursos limitados entre empleos (o factores) concurrentes, de manera que se pueda maximizar la satisfacción llevada a la colectividad. En lugar de preocuparse exclusivamente de los gastos, se definen objetivos y se compara sistemáticamente todos los medios utilizables para alcanzarlos cifrando muy exactamente los costos que entrañan cada uno de ellos.

La utilización de la R C B, no suprime las facultades de elección que pueda hacer el hombre político, quien podrá siempre preferir la solución más costosa o la menos útil porque estima que ella corresponde mejor a los intereses reales de sus electores (o de los grupos que él representa), pero hará su elección con conocimiento de causa.

El Método

La principal ventaja de este sistema de pro-

(1) R C B —Rationalisation des choix Budgetaires.

gramación es la de estar concebido en función del proceso de decisión, de hacerlo más eficaz definiendo claramente los medios alternativos, creando un sistema de información que permite captar analíticamente los costos ligándolos o relacionándolos a los ingresos anticipados y de asegurar que las decisiones son ejecutadas eficaz y económicamente.

El primer paso del proceso de racionalización, es la definición de los objetivos. Precisar las finalidades. Cada servicio debe determinar sus objetivos, sus fines, de manera explícita. ¿Qué bienes, qué servicios produce? ¿qué necesidades debe satisfacer? ¿cuándo? ¿con qué medios?, etc. Se trata de ubicar la actividad de cada servicio o dependenciá, en un conjunto.

Una vez que están determinados los objetivos, se requiere dividir la actividad administrativa en programas y sub-programas. Cada programa reagrupa el conjunto de esfuerzos tendiendo hacia un mismo objetivo. El costo de cada programa debe estar cifrado a partir de todo lo que lo pueda afectar: gastos de investigación y de desarrollo de técnicas nuevas, formación o capacitación de personal, gastos de reconversión o adaptación de equipos, mantenimiento, inversiones, gastos de funcionamiento. Los costos deben estar calculados sobre un período largo.

El análisis costo-rendimiento llega a ser enseguida esencial: se trata de comparar para cada programa el costo y la eficacia de las acciones a emprender. El análisis (o los análisis) consiste en poner en evidencia los costos o desventajas y los beneficios o ventajas que comporta cada programa. Presentar de la manera más sistemática posible, los costos o "lo que se requerirá sacrificar para realizar cada una de las opciones" y los beneficios o "lo que se ganaría realizando cada una de ellas". Se trata igualmente de presentar soluciones alternativas, programas alternativos y de realizar para cada uno de ellos, el mismo análisis.

Se requiere enseguida, en función de este análisis, dejar al órgano de decisión, la libertad de elegir entre las diferentes soluciones.



En el caso de que ningún sistema llenara las condiciones requeridas, el proceso de "planning", debe recomenzar.

El "espíritu" del análisis es, de jamás aceptar como tal el problema inicialmente planteado: el resultado es casi siempre redefinir la misión, de trazar nuevos límites.

La calidad de los medios de que se dispone, puede desviar los fines que se habían fijado.

El P P B S, (o la R C B) coloca a la programación inmediatamente después de la planificación y antes de la "presupuestación", que llega a ser un sub-producto de la definición del programa. Se deben "rendir cuentas" en términos de realización de objetivos, según el programa establecido.

Dificultades y límites del Método.

- a) El problema de los especialistas capaces de hacer progresar los métodos nuevos.
Las tensiones entre los ejecutantes y los programas. Es importante que exista una unión entre los responsables que hacen la elección de los programas y los que los ejecutan.
- b) El medio ambiente tecnológico. Otra particularidad de los sistemas de R C B, es su dependencia respecto de un medio ambiente tecnológico. Sin la capacidad de cálculo y de memoria de las computadoras, los sistemas no hubieran sido más que consideraciones intelectuales. La tecnología de las calculadoras impone una codificación y la necesidad de concebir un sistema coherente de presentación de la información.
- c) Los obstáculos internos del sistema. Se observa que el P P B S, (o R C B), se desarrolla en un medio "activo" (ejem.: Defensa Nacional), y evoluciona con menos velocidad en los sectores donde la tecno-

logía está menos desarrollada (ejem.: Educación).

La definición del objetivo tiene una importancia capital, pero plantea el problema de su cuantificación. ¿Cómo tomar en consideración elementos cualitativos? ¿Cómo cifrar la vida humana, el valor del "tiempo libre", del ocio? Estos elementos deben sin embargo ser tomados en consideración, como criterios no económicos que pertenecen a la política o a la sociología.

Cuando una actividad toma el carácter de servicio público, su costo se convierte en un aspecto secundario en relación a la misión que aquel debe cumplir. Se busca la eficacia del servicio público.

Un gran esfuerzo de investigación es necesario para permitir, en la preparación de las elecciones presupuestales, una integración racional de estos elementos heterogéneos.

Ventajas del Método.

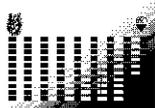
La presentación del presupuesto: es a la vez un sistema de información e instrumento de toma de decisión. Un servicio o dependencia puede participar en varios programas e inversamente varias dependencias pueden concurrir a un mismo programa.

La innovación principal del nuevo sistema es de clasificar los gastos, ya no por categorías, sino por los productos a los cuales ellos contribuyen y, entonces, de hacer posible, para cada programa, la comparación del costo y de la utilidad de la acción emprendida.

Establecimiento de la Racionalización de las elecciones presupuestales.

En Francia se decidió intentar simultáneamente dos métodos:

—Se hicieron 6 estudios-piloto, cubriendo sectores relativamente importantes desde el punto de vista financiero, permitiendo plantear soluciones alternativas y comprendiendo



las implicaciones a nivel de colectividades descentralizadas. Los estudios trataron sobre: la capacitación profesional, la implantación de las fuerzas de policía, el tratamiento de las enfermedades mentales, la renovación urbana, el reagrupamiento de las percepciones y el futuro de la red telefónica.

—El Ministerio del Equipamiento y vivienda y el de la Defensa Nacional, están intentando presentar de manera programada sus presupuestos; reconsiderando su organización general, sus métodos de gestión, sus procedimientos de tutela y de control.

El mismo intento lo están llevando a cabo grandes empresas públicas como AIR FRANCE, Electricidad de Francia, etc.

Los Ministerios de Agricultura y de Industria están a un paso de emplear la técnica de la R C B.

Una vez que se conozcan plenamente los resultados de las experiencias anteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas está dispuesto a emprender una operación de conjunto en la Administración Pública.

La operación para establecer la R C B en todos los sectores, se enfrenta a una serie de resistencias. Se requiere un cambio profundo que necesitará de un largo plazo y requerirá el establecimiento progresivo de medios humanos y técnicos.

COMENTARIO

Cabe preguntarse si el sistema no exige una cierta centralización para obtener una elección óptima y para hacer coincidir poder de decisión y responsabilidad con el objeto de sancionar los resultados.

Los procedimientos de la R C B, necesitan un "líder" (o liderazgo) descansando sobre hombres situados en un nivel elevado; la base del sistema es de decidir y de orientar la acción administrativa; todo (información, equipos especiales, medios técnicos.....) converge hacia un centro de decisión que pierde toda eficacia si él es fraccionado.

En Francia, se tiende a pensar que la R C B, es lo contrario al procedimiento de descentralización (de Reforma Administrativa); los responsables concentrarían su atención sobre las grandes opciones abandonando a los centros de decisión inferiores, las elecciones de menor importancia.

El Ministerio de las Finanzas (Hda.) señala que una autonomía financiera más amplia que la actual puede ser otorgada a los diferentes centros de decisión sin que el ministerio pierda nada de sus prerrogativas esenciales, toda vez que las reglas de apreciación de las necesidades y de los costos son definidas en común.

