

PPN ABS-115
73127

Los Sistemas para Planificación de Programas y Preparación de Presupuestos
(Program Planning and Budgeting Systems - PPBS)

y otras Técnicas para Establecer Prioridades

por William Carlson

I. La Necesidad de Planificar Programas:

- A. Dado que disponen de limitados recursos económicos, todos los países, desarrollados o en vías de desarrollo, experimentan serias limitaciones para satisfacer las aspiraciones económicas y sociales de sus ciudadanos.
- B. La complejidad de las relaciones económicas, los impactos profundos e intrincados de la tecnología y las demandas en competencia de diversos grupos de intereses en una sociedad, crean situaciones que exigen que los gobiernos efectúen análisis sistemáticos, hagan selecciones razonadas y planifiquen en forma deliberada las medidas que han de aplicarse con el propósito de definir y lograr objetivos válidos políticamente.

II. La Encrucijada del Planificador:

- A. Si las unidades de planificación de programas se constituyen en parte integral de una operación centralizada y concentran sus esfuerzos en asistir a los directores de programas en la solución de problemas cotidianos, entonces los planificadores tienden a atascarse en problemas a corto plazo y de carácter de "crisis", sin quedarles tiempo para el análisis a largo plazo de problemas futuros y tiempo insuficiente para explorar cabalmente importantes implicaciones futuras de decisiones actuales.

II.

- B. Pero, si los planificadores dedican su tiempo a mirar hacia el futuro, aislados de los acontecimientos inmediatos que afectan las decisiones del momento, sus esfuerzos tendrán poco o ningún impacto en el mundo real.

- C. La mayoría de los esfuerzos oficiales de planificación no han podido desarrollar mecanismos para enlazar eficazmente los resultados del análisis de la planificación con la presente formulación de decisiones (decisiones respecto de la política, del diseño de programas, de la selección de proyectos y decisiones de carácter presupuestario).

En consecuencia, numerosos planes regionales, bien formulados y perfeccionados, sencillamente no llegan a llevarse a la práctica.

III. ¿Por qué no se llevan a Cabo los Planes?

- A. Los planes pueden no ajustarse a la realidad, pueden ser técnicamente imposibles o políticamente inaceptables.

- B. Los organismos y procedimientos burocráticos existentes quizás no son adecuados para la ejecución de planes.

- C. Los planificadores quizás no cuentan con medios para asegurar que los resultados para la planificación se hagan sentir en decisiones sobre políticas y que las decisiones sobre políticas, a su vez, se cumplan en la formulación de presupuestos y en la ejecución de programas.

IV. PPBS es un Sistema para Enlazar la Planificación con la Ejecución:

- A. El hecho de que sea un "sistema" significa que entraña un conjunto de arreglos y procedimientos explícitos.
- B. Estos arreglos de procedimiento tienen la finalidad de asegurar el eslabonamiento directo y eficaz entre los procesos de:
 - 1. Definir metas y objetivos;
 - 2. Identificar medios de alternativa para alcanzar metas y objetivos;
 - 3. Evaluar costos y eficacia de las alternativas;
 - 4. Seleccionar las alternativas preferidas o combinación de las mismas;
 - 5. Determinar metas y recursos requeridos para las diversas etapas del programa (o período de varios años);
 - 6. Decidir el presupuesto anual;
 - 7. Informar sobre resultados;
 - 8. Evaluar efectos;
 - 9. Examinar planes, programas y presupuestos.
- C. El PPBS es por lo tanto un sistema para formular decisiones. El componente más importante de un sistema de decisiones es el individuo que toma las decisiones y no las formas y procedimientos.

IV-C

En consecuencia, no hay un "modelo" estándar para diseñar un sistema. PPB. Cada conjunto de arreglos debe adaptarse a las circunstancias particulares y debe estar en armonía con el estilo del ejecutivo jefe a quien sirve.

V. El Sistema PPB en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA):

- A. El sistema PPB del USDA representa la etapa actual de una extensa evolución de las innovaciones en los campos de la planificación y preparación de presupuestos.
- B. El marco para la planificación de programas (La Estructura de los Programas):
 - 1. ¿Organización o propósito? La razón de la forma en que está organizado el USDA y porqué ésto es una forma eficaz para hacer las cosas, pero una forma deficiente para decidir lo que ha de hacerse.
 - 2. Las misiones nacionales del USDA y la forma en que los conjuntos PPBS de planificación de programas se relacionan con las misiones.
 - 3. Las misiones del USDA y los organismos del USDA -- cómo las actividades de organismos múltiples contribuyen a misiones comunes.
 - 4. La Estructura del Programa PPBS -- una jerarquía de metas, objetivos y actividades.

V-B

5. El "Cruce" -- cómo las decisiones sobre planificación de programa pueden eslabonarse con presupuestos y el desempeño del organismo.
- C. Los arreglos organizacionales para el PPBS.
1. El Secretario y la Comisión de Revisión de Programas y Presupuestos.
 2. El personal analítico del Departamento (Personal de Planificación, Evaluación y Formulación de Programas).
 3. Los Organismos y su personal analítico.
 4. Guía para programas y presupuestos y propuestas del organismo, un sistema dirigido en el que participan diversos organismos.
- D. Análisis Sistemático de Programas.
1. Estrategias para el análisis -- ¿costo mínimo o eficacia máxima? La naturaleza e importancia de los productos.
 2. Evaluación de programas -- evaluación de la eficiencia y eficacia de programas en ejecución.
 3. Análisis de programas -- cálculo de costos relativos y consecuencias en el futuro de programas de alternativa.

4. Información para el análisis:

- (a) ¿Cuáles son los productos que se anticipan como resultado de la actividad (bienes, servicios, productos, procesos o desarrollos o acontecimientos tecnológicos de importancia)?
- (b) ¿Cuáles son la naturaleza y el alcance de los beneficios netos anticipados de estos productos?
- (c) ¿Cuál es la probable distribución de estos beneficios netos (quién los recibe, cuánto y cuándo)?
- (d) ¿En qué forma contribuyen estos beneficios netos a las metas y objetivos del conjunto de planificación de programa?
- (e) ¿Cuál es la probabilidad del logro con éxito del producto y cuándo ocurrirá probablemente?
- (f) ¿Cuáles son los costos anticipados a lo largo de la ejecución de la actividad -- a diferentes ritmos de ejecución?
- (g) ¿Quién paga cuánto de los costos (al nivel federal, estatal, de la industria y privado)?
- (h) ¿Cuáles son la eficacia y costos relativos de métodos de alternativa para llevar a cabo la actividad (contrato, donativo, por parte del propio organismo, etc.)?

E. El Programa y el Plan Financiero (Program and Financial Plan -- PFP):

1. Propósito del PFP -- para documentar las decisiones actuales en términos de metas para el producto y asignaciones de recursos, e ilustrar sus futuras consecuencias.
2. La Hoja de Datos correspondientes a los Elementos del Programa.
3. Actualización del PFP.

F. Informes sobre los Logros del Programa:

1. Vigilancia del desempeño.
2. Revisión de metas y presupuestos.

VI. Requerimientos para un Sistema PPB Eficaz

A. Un jefe ejecutivo enérgico.

B. Una burocracia competente.

C. Sistemas de información eficientes y fidedignos:

1. Información acerca del ambiente para el programa.
2. Información acerca de la condición del sistema de entrega.
3. Información acerca de los productos del programa y de sus efectos sobre el ambiente para el programa.

D. Un consenso sobre las metas y objetivos nacionales de importancia.