

12

PRESUPUESTAR COMO UN PROCESO POLÍTICO

Aaron B. Wildavsky

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA

WILDAVSKY, A. B.: «Budgeting as a political process», en D. L. YEARWOOD (ed.). *Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citizens*. New York: Longman, 1986, pp. 261-268.

PRESUPUESTAR COMO UN PROCESO POLÍTICO

Aaron B. Wildavsky

Los presupuestos son predicciones que intentan establecer una relación entre las palabras y los números escritos en los documentos presupuestarios con el futuro comportamiento humano. Si el comportamiento esperado por los autores del presupuesto tiene lugar o no es más una cuestión de observación empírica que de definición. Por ejemplo, el presupuesto del gobierno de Brasil se conoce desde hace tiempo como «una gran mentira» (Alionar Baleeiro según Frank Sherwood), pues presenta una relación muy pequeña, si es que existe alguna, entre lo que se gasta en propósitos indefinidos y lo que contiene el documento formal. Tampoco existe necesariamente una relación entre el presupuesto y los gastos en los que se incurre o las acciones que se realizan en las empresas soviéticas (BERLINER, 1957) o en las norteamericanas (ARGYRIS, 1952; SORD y WELSCH, 1958).

Presupuestar se refiere al aprovechamiento de los recursos financieros en beneficio de la colectividad y en función de sus objetivos. Debido a que los fondos económicos son limitados, un presupuesto es un mecanismo para distribuir los recursos de la manera más adecuada posible. Si el interés principal radica en la obtención del mayor rendimiento de una cantidad de dinero específica o la obtención de los objetivos preestablecidos al menor costo, un presupuesto se convierte en un instrumento que aspira a lograr la mayor eficiencia (SMITHIES, 1955). Un presupuesto sometido a consideración representa las expectativas de una organización, pues incluye la suma de dinero que se contempla como gasto. Un presupuesto también representa las aspiraciones de la organización, ya que contiene las cifras que esperan recibirse si las condiciones son favorables. Debido a que la cantidad solicitada generalmente influye sobre la cantidad recibida, las propuestas presupuestarias son parte de una estrategia. La cantidad total de dinero y su distribución entre las diversas actividades se diseña para causar un impac-

to favorable que apoye los objetivos de la organización. A medida que cada miembro participa en la elaboración del presupuesto, recibe información sobre las preferencias de otros, comunica sus propios intereses a través de sus elecciones y recibe información sobre las preferencias de otros, lo que hace del presupuesto una red de comunicación en la que continuamente se genera información que circula entre los participantes. Una vez que se aprueba un presupuesto, éste se convierte en un precedente, pues el hecho de que algo se haya autorizado en el pasado amplía la posibilidad de que se autorice de nuevo (WILDAVSKY, 1964).

Como objeto de nuestro estudio, debemos entender los presupuestos como intentos para distribuir recursos financieros a través de procedimientos políticos. Si se considera la política como un conflicto al cual debe darse expresión para la determinación de los caminos a seguir, el presupuesto refleja el resultado de tal lucha. Si nos preguntamos quién obtiene lo que la organización (pública o privada) debe asignar, las respuestas se registran en el presupuesto. Si las organizaciones son vistas como coaliciones políticas (CYERT y MARCH, 1963), los presupuestos son mecanismos a través de los cuales diversas unidades negocian sobre objetivos conflictivos, se hacen pagos secundarios y tratan de motivarse entre ellos para alcanzar los objetivos.

Desde este punto de vista, el estudio de los presupuestos ofrece una útil perspectiva a través de la cual analizar el proceso de elaboración de políticas. Las posibilidades de comparación son amplias, los resultados específicos y cuantificables, y el conflictivo problema de la unidad de análisis con la cual se prueban las hipótesis, aunque no existe un acuerdo real en cuanto a las partes que constituyen una decisión, se resuelve debido a la simple naturaleza de las transacciones en la presupuestación. A pesar del gran esfuerzo que se ha realizado para recolectar material presupuestario de diversos países, niveles de gobierno y empresas privadas, el resultado ha sido muy fragmentado. En cualquier lengua hay muy poca documentación disponible sobre la manera en la que se realizan los presupuestos. Desde el trabajo clásico de STOURM sobre presupuestos (1889) hasta hoy, la mayoría de la literatura al respecto es normativa tanto en el tono como en el contenido (SMITHIES, 1955; BURKHEAD, 1956; BUCK, 1929 y 1934; WILLOUGHBY, 1918 y 1927). Sin embargo, la apreciación que se obtiene de observar el comportamiento del presupuesto en los diferentes sistemas sugiere que por debajo de la aparente diversidad de formas y estructuras existe una gran uniformidad.

CÁLCULOS PRESUPUESTARIOS

Las decisiones dependen de los cálculos que se realizan sobre las alternativas a considerar y a elegir. Los cálculos incluyen la forma de identificar los proble-

mas, su descomposición en dimensiones más fáciles de manejar y la relación entre éstas, también como se hacen las elecciones según su nivel de importancia y quién debe ser tomado en cuenta. Un punto muy importante para el mejor entendimiento de los presupuestos es la comprensión de la extraordinaria complejidad de los cálculos que implican. En cualquier organización hay una gran cantidad de aspectos a considerar, muchos de los cuales implican una considerable dificultad técnica. Sin embargo, en la mayoría de las áreas la teoría es casi nula o inexistente, lo cual no permite a los gestores predecir las consecuencias de movimientos alternativos y su probabilidad de incidencia (BRAYBROOKE y LINDBLOM, 1963). La capacidad humana para hacer cálculos está seriamente limitada, pues el tiempo siempre apremia y la cantidad de aspectos que puede considerar una mente humana al mismo tiempo es relativamente pequeña (SIMON, 1947 y 1956). Tampoco ha podido solucionar nadie el problema de la comparación interpersonal de utilidades. Fuera del proceso político no hay ningún acuerdo en la manera de comparar y evaluar los méritos de programas diferentes hechos para personas diversas cuyas preferencias varían en forma e intensidad.

Simplificación

Los participantes en la presupuestación abordan sus agobiantes limitaciones adoptando elementos que facilitan los cálculos. Simplifican para facilitar su tarea. Hacen pequeños movimientos, dejan que se acumule la experiencia y utilizan la retroalimentación de sus decisiones para medir las consecuencias. Aplican acciones en cuestiones más simples, consideradas como índices de cuestiones complejas. Tratan de juzgar la capacidad del responsable de los programas aun si ellos no son capaces de dar parte de las políticas directamente. Pueden instituir recortes drásticos para reducir gastos en todos los sectores basándose en las quejas de agencias afectadas o de grupos de interés para saber si han ido demasiado lejos (WILDAVSKY, 1964: 1-13). Las Juntas directivas de los hospitales británicos, incapaces de determinar cuáles son sus costos en sentido estricto, se basan en comparaciones hechas con instituciones similares. Los municipios llevan un cuidadoso registro de gastos sólo en algunas de las áreas más importantes para, así, reducir la mayor parte del gasto excesivo. El tiempo que se toma para iniciar nuevos proyectos se considera como un instrumento de simplificación para regular los gastos totales. Otra manera utilizada por algunas autoridades locales para controlar los gastos consiste en la «racionalización proporcional», que trata de distribuir a cada comité cierta cantidad de centavos o chelines por cada libra de ingreso (Royal Institute, 1959). Las empresas utilizan el porcentaje sobre el total de las ventas o algún porcentaje sobre las ganancias brutas para establecer las metas

presupuestarias. Muchas organizaciones emplean el número de personal como punto estratégico de control para limitar los gastos (SORD y WELSCH, 1958). Cuando se buscan áreas para reducir el presupuesto, la tarea principal consiste en aislar elementos «de recorte» (Royal Institute, 1959: 115-116).

Método Incrementalista

Con mucho, el método más importante para hacer cálculos es el incrementalista. Los presupuestos casi nunca se revisan activamente como un todo, en el sentido de considerar al instante el valor de todos los programas existentes y compararlos con todas las alternativas posibles. Por el contrario, el presupuesto de cada año se basa en el presupuesto del año anterior, dándose especial atención a la reducida fluctuación de incrementos y reducciones. La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas. Se han alcanzado compromisos a largo plazo. Existen programas obligatorios cuyos gastos deben sufragarse. El poderoso apoyo político hace inevitable la inclusión de otras actividades. Por lo tanto, los funcionarios relacionados con el presupuesto limitan su atención a aspectos y programas en los que pueden hacer algo, unos pocos programas nuevos o posibles reducciones en programas anteriores.

Después de que un funcionario del Ministerio de Finanzas de Gran Bretaña alertara en 1911 sobre «la costumbre de considerar las estimaciones de cada año como punto de partida para el siguiente...» (HIGGS, 1914: 135-136), podemos estar seguros de que tal práctica está bien establecida. Ni la práctica ni las quejas han disminuido en Gran Bretaña (MITCHELL, 1935; Royal Institute...1959). Los cálculos presupuestarios incrementalistas pueden encontrarse en lugares tan distintos como las provincias canadienses (MCLEOD, 1953) o las ciudades del Estado de Michigan [donde un manual para la elaboración de presupuestos dirigido a jefes de departamento dice: «Los presupuestos deben ser para el mismo nivel de servicio del presente año a menos que previamente se haya aprobado alguna variación...» (KRESSBACH, 1962: 41)].

Expectativas de los Participantes

Los cálculos incrementalistas provienen de una base ya existente. Se considera «base» a las expectativas, comunes de los participantes en la presupuestación, de que los programas deben adecuarse al nivel actual de gasto. Por consiguiente, la base de los presupuestos se refiere a las partes aceptadas de los programas que normalmente no se someten a escrutinio intenso. Debido a que muchas unidades de la organización compiten por la obtención de fondos, la autoridad central tien-

de a incluir a todas ellas en la distribución de ganancias o pérdidas. Los participantes en la elaboración del presupuesto generalmente otorgan asignaciones a las expectativas acorde con su probable participación en los incrementos y las reducciones (WILDAVSKY, 1964: 16-18). ARGYRIS (1952: 16) cita a un supervisor al observar que los empleados tienen una noción muy clara de los resultados probables. En lo que concierne al presupuesto general de Filadelfia, BROWN y GILBERT (1961) señalan que cada departamento tuvo participación de las ganancias porque los proyectos se consideraron como contribución al buen funcionamiento de los departamentos. La amplia participación en expectativas profundamente sustentadas concernientes a la base de la organización y la justa participación de los fondos proveen de poderosos (aunque informales) medios de coordinación y estabilidad a sistemas presupuestarios que aparentemente carecen de cálculos de gran envergadura procedentes de un centro jerárquico.

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

Los mecanismos de coordinación más poderosos en la presupuestación sin duda provienen de la orientación de las funciones adoptada por los principales participantes. Tales funciones (las expectativas de comportamiento atribuidas a posturas institucionales) son elementos de la división laboral. Son mecanismos de cálculo. En el Gobierno norteamericano, las agencias administrativas actúan como intermediarios de gastos excesivos, el Ministerio del Presupuesto como funcionario del presidente con tendencia a los recortes presupuestarios, el Comité de Asignaciones de la Cámara actúa como el guardián del Ministerio de Finanzas, y el Comité de Asignaciones del Senado como Corte de apelación donde las agencias llevan sus desacuerdos y cuentan con la acción legal de la Cámara. Las funciones se encajan entre sí y establecen un patrón fijo de expectativas mutuas, el cual reduce la dificultad de los cálculos que deben realizar los participantes. Las agencias no necesitan considerar con gran detalle cómo sus demandas afectarán al programa general del presidente. Saben que tales criterios deben ser introducidos por el Ministerio del Presupuesto. Ya que se depende de las agencias para avanzar en todos los programas para los que hay posibilidades de apoyo, el Ministerio del Presupuesto y los comités de asignaciones pueden concentrarse respectivamente en ajustarlos al programa del presidente o reducirlos. Si de pronto las agencias cambiaran su postura y pidieran pocos fondos, todo el patrón de expectativas mutuas se alteraría, dejando a los participantes sin un ancla de seguridad en un mar de complejidad. Si las agencias renunciaran a su papel de asesores, los miembros del Congreso no sólo tendrían que escoger entre los márgenes

de los mejores programas sino que además tendrían que descubrir primero cuáles son los más adecuados entre ellos. De hecho, el Comité de asignaciones del Senado depende de la mediación de las agencias para reducir la dificultad de los cálculos; si las agencias se negaran a hacerse cargo de las apelaciones por recortes en la Cámara, los senadores tendrían que hacer mucho más trabajo del que sus ocupados horarios permiten (WILDAVSKY, 1964).

Un escritor cuyo trabajo versaba sobre la presupuestación canadiense (WARD, 1962: 165), menciona la tendencia de los administradores a volverse «entusiastas intermediarios» de fondos incrementados para sus políticas. Cuando surgen desacuerdos en los presupuestos departamentales, como sucede a menudo en las empresas privadas, el mediador y los representantes de dichos departamentos se reúnen «armados hasta los dientes» para defender sus respectivas posiciones (ARGYRIS, 1952: 9). Las mismas batallas interministeriales ocurren en Gran Bretaña (BRITAIN, 1959: 216-217), los Países Bajos (DREES, 1955: 61-71) y la Unión Soviética, donde surgen «serios conflictos» cuando los ministerios y las repúblicas demandan fondos para satisfacer sus propios planes (DAVIES, 1958: 184).

En una discusión que merece ser mejor conocida, W. DREES (1955: 61-71) señala que los dirigentes de las agencias pueden defender los intereses de sus sectores porque es muy difícil para ellos relacionar su modesta parte en los gastos totales con la situación presupuestaria general. Todo lo que, llevados por un espíritu de indulgencia, podrían ahorrar representaría una cifra demasiado pequeña sobre el total como para que el sacrificio valiera la pena. Desde su punto de vista los gastos totales son irrelevantes.

La función de guardián o defensor del Tesoro no surgió de modo natural. En los primeros días de las finanzas públicas en Francia, «Los financieros se apropiaban desmesuradamente de los recursos de la nación y usaban para su beneficio los fondos destinados al Tesoro, la única restricción era que cuando su botín excedía el límite de tolerancia, los ahorcaban. Era un compendio de procedimientos de control *a posteriori*...» [STOURM (1889) 1917: 536]. Se tardó varios siglos en desarrollar un ministro de finanzas como el de Louis Thiers, quien en la definición de sus funciones incluía «la agresividad necesaria... para defender la Tesorería» [STOURM (1889) 1917: 69]. Los miembros del Comité de asignaciones de la Cámara de los Estados Unidos se consideran guardianes de la Tesorería y se vanaglorian de la frecuencia con la que reducen las estimaciones (FENNO, 1962). Ellos adaptan esta función a la defensa de los intereses de la globalidad, disminuyendo los cálculos para satisfacer una función y, generalmente, incrementando cantidades en años anteriores para cubrir otras.

Entre las legislaturas del mundo, sin embargo, la actitud de protección no es muy común. DREES (1955) informa que en los Países Bajos los legisladores especialistas en finanzas, mediando por asignaciones mayores, defienden los intereses

de las áreas políticas sobre las que tienen jurisdicción, anulando así las líneas del partido. Mucho de esto sucedió en Francia durante la Cuarta República (WILLIAMS, 1954). Quizá la actitud de protección depende primeramente de los comités de asignaciones que tienen continuidad en el poder para influir sobre los resultados, lo que raramente sucede en el mundo moderno, y, en segundo lugar, del desarrollo de valores culturales y de costumbres legislativas que apoyan la insistente revisión financiera de la burocracia. Los comités legislativos en países como México, donde casi la totalidad del poder presupuestario está en manos de un presidente que dirige el único partido político mayoritario (SCOTT, 1955), o Gran Bretaña, donde la responsabilidad del partido destruye la iniciativa parlamentaria (BRITAIN, 1959), están en una posición difícil para desarrollar la función de protección.

OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS

Contando con la mayor experiencia y los mayores recursos económicos, trabajando con la mayor cercanía posible a los problemas de su sistema y grupos de clientes, deseosos de expandir sus horizontes, las agencias administrativas generan acción a través de la mediación. ¿Cuánto deben cobrar? La vida sería simple si pudieran estimar los costos de sus siempre crecientes necesidades y presentar el total como su petición. Pero si piden cantidades mucho mayores de lo que los cuerpos de asignaciones consideran razonable, la credibilidad de las agencias sufriría una drástica caída. En tales circunstancias, los órganos de revisión tenderían a aplicar «una medida de irrealismo» (Royal Institute, 1959: 245), lo que provocaría que la agencia obtuviera mucho menos de lo que hubiera ganado con una petición más moderada. Es decir, la primera regla para la decisión es: no empezar desde muy alto. Aunque las agencias no deben tampoco empezar desde muy abajo, pues se podría suponer que si los mediadores de una agencia no piden fondos es porque no los necesitan. Debido a que la situación presupuestaria está siempre restringida, muy restringida o increíblemente restringida, los organismos sujetos a revisión aceptan un presupuesto bajo con agradecimiento y no indagan minuciosamente cuánto sería lo más adecuado. Dada la distribución de las funciones desempeñadas deben esperarse recortes y hacerse concesiones.

La regla para las decisiones de las agencias deberá ser: empezar un poco alto (ligero exceso), pero no demasiado (habría pérdida de confianza). ¿Qué tanto es demasiado? Lo que hacen los dirigentes de las agencias es evaluar los indicadores de las circunstancias: la experiencia del año anterior, los votos del legislativo, las políticas dictadas por el ejecutivo, las acciones de grupos de clientes y

los informes referentes al área y, de este modo, presentar un precio un poco más alto de lo que esperan recibir (WILDAVSKY, 1964: 21-32). En ciudades del Estado de Michigan, por ejemplo, los alcaldes consultan a miembros del Consejo para determinar lo que se adecua a su presupuesto (KRESSBACH, 1962: 5). Los Departamentos y las autoridades locales en Gran Bretaña generalmente hacen estimaciones de «cuánto gasto es aceptable para el cuerpo gubernamental» (Royal Institute, 1959: 57). Después de determinar por qué proyectos el alcalde, el director de finanzas, los miembros del consejo y otras personas claves «darían la vida» junto con otros proyectos «inamovibles», el dirigente del presupuesto general de Filadelfia deja pasar otros proyectos si tienen posibilidades y si la petición no se aleja demasiado del curso de acción (BROWN y GILBERT, 1961: 71-88).

El Ministerio del Presupuesto de los Estados Unidos desempeña la función de ayudar al presidente a alcanzar sus objetivos cuando descubre cuáles son. Esta función tiende a hacer recortes, simplemente porque las agencias presionan mucho cuando piden fondos. El Ministerio ayuda al presidente dando a conocer más ampliamente sus planes a través del área ejecutiva y, así, los que quieren unirse a los proyectos tienen la oportunidad de descubrir lo que se requiere de ellos. Como el Congreso generalmente reduce el presupuesto del presidente, las cifras del Ministerio tienden a representar lo máximo que las agencias pueden obtener, especialmente cuando las áreas no son de capital importancia como para justificar el escrutinio intenso del Congreso, aunque éste tiene en sus manos el poder del dinero. Si el Ministerio del Presupuesto continuamente acreditara cifras totalmente omitidas por el Congreso, las agencias pronto aprenderían a prestar cada vez menos atención al presupuesto del presidente. Por consiguiente, el departamento sigue firmemente la acción del Congreso (WILDAVSKY, 1964: 4-42). Puede demostrarse empíricamente que las recomendaciones del Ministerio del Presupuesto tienden, en la gran mayoría de los casos, a seguir fielmente las acciones del Congreso.

Al decidir qué cantidad de dinero debe proponerse para propósitos específicos, el Comité de asignaciones de la Cámara se divide en grandes subcomités autónomos donde se sigue cuidadosamente el principio de reciprocidad (FENNO, 1962). La especialización es mayor a medida que los miembros del subcomité desarrollan áreas limitadas de competencia y jurisdicción. El presupuesto es incrementalista y fragmentado a medida que los comités se encargan de los ajustes hechos a la base histórica de cada agencia. La toma de decisiones consecutiva es la norma a medida que los problemas se atacan primero en la jurisdicción en la que aparecen y luego se les da un cuidadoso seguimiento paso a paso según se manifiestan en otras áreas (WILDAVSKY, 1964: 56-64). Los miembros del subcomité tratan la presupuestación como un proceso para hacer ajustes monetarios

marginales a programas ya existentes, más que como un mecanismo utilizado para reconsiderar las elecciones de políticas básicas cada año (FENNO, 1962). La fragmentación y la especialización se incrementan más a través de las funciones de apelación del Comité de Asignaciones del Senado, quien, a través de la acción de la Cámara, aborda lo que se ha transformado, fragmentando aún más cada fragmento. Cuando las acciones de los subcomités se oponen debe lograrse la coordinación, atacando el problema repetidamente o a través de la consideración de la Cámara y el Senado como un todo [...]. Cuando pensamos en todos los participantes que tienen la obligación de tomar a otros en consideración, resulta claro que una gran cantidad de ajustes se realizan a la luz de lo que es probable que otros hagan.

ESTRATEGIAS PRESUPUESTARIAS

Tras decidir cuánto solicitar, las agencias se involucran en la planificación estratégica para garantizar sus objetivos presupuestarios. Las estrategias son los nexos entre los objetivos de las agencias y la percepción que tienen del tipo de acciones que las circunstancias políticas harán eficaces. Funcionarios del Ministerio del Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos están de acuerdo en que ser un buen político, fomentar una clientela activa, desarrollar la confianza de otros funcionarios (especialmente de los subcomités de asignaciones) y utilizar sus habilidades en el seguimiento de estrategias que aprovechan las oportunidades es más importante para obtener fondos que la demostración de eficiencia. Las agencias procuran fomentar clientelas que les ayuden a expandirse y que transmitan su satisfacción a otros funcionarios públicos. Los altos funcionarios de las agencias pronto aprenden que los comités de asignaciones son muy poderosos, pues sus recomendaciones se aceptan aproximadamente el 90 por 100 de las veces (FENNO, 1962). Ya que los cálculos presupuestarios son tan complejos, los legisladores deben tener una gran dosis de fe. De aquí la exigencia de que los funcionarios de las agencias presupuestarias muestren un alto grado de integridad. Si los comités de asignaciones sospechan que los han engañado pueden dañar gravemente la carrera del funcionario de la agencia presupuestaria y las perspectivas de la agencia que representa. Al tiempo que la realización de un trabajo respetable es una condición necesaria para el éxito, la importancia de la clientela y la confianza son tan relevantes que todas las agencias utilizan estas estrategias (WILDAVSKY, 1964: 65-98).

Además de estas estrategias universales existen estrategias eventuales que dependen del tiempo, las circunstancias y el lugar. Al defender la base, por ejem-

plo, las reducciones deben hacerse en los programas más populares y así las quejas del público provocan la restitución de los fondos. La base en los programas existentes se incrementa desplazando fondos entre las categorías [KREESBACH, 1962: 51; STOURM (1889), 1917: 348]. Pueden surgir aumentos sustanciales en la base a través de la propuesta de nuevos programas que resuelvan alguna crisis o a través de campañas que incluyan gran cantidad de publicidad y técnicas de ventas (WILDAVSKY, 1964: 101-123). La dependencia de estas estrategias respecto al cálculo presupuestario incrementalista o de incremento-disminución es evidente. Al ayudar a determinar la manera en que los programas se perciben y evalúan, las formas de presentación presupuestaria pueden adquirir importancia considerable.

Una estrategia clave y que merece tratarse por separado es la división de gastos en gastos de capital y gastos del presupuesto. En la práctica, según MOSHER, «El presupuesto general es un catálogo de futuros presupuestos para los que se harán préstamos de dinero...» (1956: 69). La tentativa distinción entre los activos de capital con recuperación futura y los gastos ordinarios pronto se resquebraja bajo la necesidad de evitar el incremento de impuestos o la aparición de déficit provocados por préstamos para elementos designados al presupuesto general (BURKHEAD, 1956: 182ss.; MOSHER, 1956: 70; SUNDELSON, 1938: 146-198). El énfasis ideológico en el tamaño y crecimiento del déficit en los Estados Unidos hace posible considerar que la introducción de un presupuesto general permitiría en la mayoría de los casos que grandes gastos considerados como déficit aparentes se convirtieran en superávit formal.

Las organizaciones buscan mantenerse en vigencia. En el caso de las agencias gubernamentales esto podría interpretarse como conservar el apoyo político que les brindan los grupos de clientes y otros participantes gubernamentales. Suponemos que las políticas no sólo se escogen por méritos intrínsecos sino también porque agregan o, por lo menos, no contradicen seriamente el apoyo político que necesitan. Los dirigentes de agencias pueden perder el control interno, ser despedidos, ver sus políticas revertidas e incluso encontrar desmembrada su organización si sus recomendaciones se desaprueban continuamente. Por lo tanto, buscan mantener un *record* razonable de aciertos (para mantener su reputación profesional, tal como indica Richard NEUSTADT) para mantener la confianza de personas clave dentro y fuera de su agencia. Por esto se ven obligados a contrastar las acciones probables de aquellos con posiciones diferentes a la suya y con influencia en la determinación de sus ingresos. Estas nociones deben de ponerse a prueba a través de observar la variación de los requisitos de la agencia que resulte del trato que reciban del Ministerio de Presupuestos y del Congreso.

Supongamos que queremos explicar el nivel de asignaciones que piden las agencias al Congreso a través del Ministerio de Presupuesto y las cantidades que

otorga el Congreso a través de las leyes de asignación. Los objetivos de los participantes deben concebirse como coacciones representadas por la orientación de las posiciones que adoptan los miembros de los comités de asignaciones y los funcionarios de más alto nivel de las agencias. Además sabemos que los cálculos presupuestarios son incrementalistas. Con todo ello es posible crear de forma simbólica —a través de ecuaciones lineales, diferenciales o aleatorias— una serie de reglas de decisión simple que incluyan las relaciones que esperamos encontrar. Dada la disponibilidad de las leyes de asignaciones y de los requisitos del Ministerio del Presupuesto para agencias individuales, las reglas de decisión pueden probarse para su adecuación al acomodar series temporales que incluyan cifras de quince o veinte años.

Por ejemplo, de la manera más simple, una regla de decisión podría ser que los fondos requeridos por una agencia en un año determinado están en función directa de la asignación obtenida el año anterior considerando cierto margen de error. Otra regla de decisión podría dar cabida a la diferencia entre lo que solicitó la agencia el año anterior y lo que realmente obtuvo del Congreso. Una agencia decide incrementar su petición para compensar el recorte o decide insistir en el valor de sus programas a pesar de la acción del Congreso; estrategias como éstas pueden representar reglas de decisión diferentes. DAVIS, DEMPSTER y WILDAVSKY (1966) demostraron que partes básicas del proceso presupuestario federal pueden describirse exactamente a través de un pequeño número de reglas relativamente simples para la toma de decisiones.

PRESUPUESTOS EN EMPRESAS

El tratamiento de los presupuestos como instrumentos políticos no sólo se justifica en las actividades gubernamentales sino también en las empresas privadas. No se ha inventado un fenómeno político mayor que la presupuestación en las empresas soviéticas. Las compensaciones de los administradores dependen de la satisfacción de cuotas de producción establecidas en los planes económicos. [...] La primera consecuencia es que la cuota no se fija desde el principio sino que se convierte en objeto de negociación, pues los administradores buscan convencer a los ministerios de que las cuotas deben ser tan bajas como sea posible. Los administradores prudentes creen conveniente no aumentar las cuotas en exceso, no sea que se incrementen más allá de lo alcanzable. La segunda consecuencia es que la producción no se racionaliza para obtener los mayores resultados al menor costo, sino que se acelera para cubrir incentivos específicos. Por ejemplo, siempre hay sobreproducción de clavos industriales porque las cuotas se determinan

por peso: se estimula el mayor esfuerzo en un período corto para satisfacer la cuota. Se malversan fondos para sobornos que permiten pagar a algunos y así apresurar la llegada del material.

La lista de prácticas turbias para aparentar que se cubren las cuotas parece interminable: producción equivocada de pedidos, transferencia de costos a cuentas de capital, cuentas que se pagan por algún producto con fondos destinados a otro fin, productos no terminados declarados como productos terminados, disminución en la calidad, etc. (BERLINER, 1957). El punto clave es que los sistemas presupuestarios proponen objetivos de modo que los administradores no pueden cumplirlos con prácticas lícitas. La China Comunista muestra el mismo patrón (HSIA, 1953; LI, 1959). El mantenimiento se inclina ligeramente hacia un gran esfuerzo realizado en un período corto para satisfacer la cuota. Cuando se establecen objetivos similares en las empresas estadounidenses, aparecen prácticas similares, las cuales se traducen en un uso excesivo de la maquinaria para cumplir la cuota mensual (JASINSKY, 1956: 107).

Tal y como sucede en la Unión Soviética, generalmente las empresas estadounidenses utilizan los presupuestos no para reflejar la realidad sino para conducir a los administradores y a los trabajadores hacia el incremento de la producción. De hecho, algunas empresas basan sus presupuestos en la experiencia y en un factor agregado para incrementar el rendimiento (AXELSON, 1963). Los presupuestos son concebidos como formas de presión sobre las personas, perezosas en sí, para conseguir (parafraseando a Mao Tse-tung) a mayor presión, mejor presupuesto. Inevitablemente, los administradores y los trabajadores comienzan a considerar los presupuestos como «pinchos perpetuos». En algunos casos, este tipo de presupuesto conlleva al desaliento ya que podría parecer que, cualquiera que sea el esfuerzo, la cuota presupuestaria se incrementará. Ya que la contabilidad se realiza a partir de las diferentes unidades de la empresa, no es sorprendente que haya negociaciones agresivas para la designación de costos entre ellas. Por eso, los altos dirigentes creen en la necesidad de participar en campañas para promover los presupuestos de las unidades. De otro modo habría posibilidad de sabotaje (SORD y WELSCH, 1958: 140-150). Al tiempo que se ha prestado un poco de atención a las relaciones humanas en la presupuestación (BEBLING, 1961: 16), sólo STEDRY (1960), también se ha intentado explorar los principales problemas motivacionales de la presupuestación dentro de un marco político e institucional. Aunque sin la comprensión del impacto que tienen los diferentes objetivos y los sistemas de incentivos en la actividad humana, difícilmente pueden calcularse probables resultados como consecuencia de los documentos presupuestarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGYRIS, Chris (1952): *The Impact of Budgets on People*. New York: Controllershship Foundation.
- AXELSON, Charles F. (1963): «What Makes Budgeting So Obnoxious?». *Business Budgeting* 11, núm. 5: 22 a 27.
- BEBLING, Arnold A. (1961): «A Look at Budgets and People». *Business Budgeting* 10, núm. 2: 15 a 18.
- BERLINER, Joseph S. (1957): *Factory and Manager in the U. S. S. R.* Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- BRAYBROOKE, David, y LINDBLOM, Charles E. (1963): *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: Free Press.
- BRITAIN, Herbert (1959): *The British Budgetary System*. New York: Macmillan.
- BROWN, William H. Jr., y GILBERT, C. E. (1961): *Planning Municipal Investment: A Case Study of Philadelphia*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- BUCK, A. E. (1929): *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*. New York: Harper.
- BUCK, A. E. (1934): *The Budget in Governments of Today*. New York: Macmillan.
- BURKHEAD, Jesse (1956): *Government Budgeting*. New York: Wiley.
- CYERT, Richard M., y MARCH, James G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- DAVIES, Robert W. (1958): *The Development of the Soviet Budgetary System*. Cambridge Univ. Press.
- DAVIS, Otto, DEMPSTER, M. A. H. y WILDAVSKY, Aaron (1966): «A Theory of the Budgetary Process». Manuscrito publicado.
- DREES, Willem (1955): *On the Level of Government Expenditure in the Netherlands After the War*. Leiden (Netherlands): Stenfert Kroese.
- FENNO, Richard F. (1962): «The House Appropriations Committee as a Political System: The Problem of Integration». *American Political Science Review* 56: 310 a 324.
- HIGGS, Henry (1914): *The Financial System of the United Kingdom*. London: Macmillan.
- HSIA, Ronald (1953) 1955: *Economic Planning in Communist China*. New York: Institute of Pacific Relations, International Secretariat.
- JASINSKY, Frank (1956): «Use and Misuse of Efficiency Controls». *Harvard Business Review* 34, núm. 4: 105 a 112.
- KRESSBACH, Thomas W. (1962): *The Michigan City Manager in Budgetary Proceedings*. Ann Arbor: Michigan Municipal League.
- LEPPO, Matti (1950): «The Double-budget System in the Scandinavian Countries». *Public Finance* 5: 137 a 147.
- Li, Cho-min (1959): *Economic Development of Communist China: An Appraisal of the First Five Years of Industrialization*. Berkeley: Univ. of California Press.
- MCLEOD, T. H. (1953): Budgeting Provincial Expenditure. pp. 11 a 19 en Institute of Public Administration of Canada, Annual Conference, Fifth, *Proceedings*. Toronto: The Institute.
- MARRE, A. S. (1957): «Departmental Financial Control». *Public Administration* 35: 169 a 178.
- MITCHELL, Ronald J. (1935): *State Finance: The Theory and Practice of Public Finance in the United Kingdom*. London: Pitman.
- MOSHER, Frederick C. (1956): «Fiscal Planning and Budgeting in New York City», pp. 65 a 84, en New York State-New York City Fiscal Relations Committee, *A Report to the Governor of the State of New York and the Mayor of the City of New York*. New York: The Committee.
- Royal Institute of Public Administration (1959): *Budgeting in Public Authorities*. New York: Macmillan.
- SCHUBERT, Glendon, y MCINTYRE, Donald F. (1953): «Preparing the Michigan State Budget». *Public Administration Review* 13:237 a 246.
- SCOTT, Robert E. (1955): «Budget Making in Mexico». *InterAmerican Economic Affairs* 9: 3 a 20.
- SIMON, Herbert A. (1947-1956) 1957: *Models of Man: Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.

LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA

- SMITHIES, Arthur (1955): *The Budgetary Process in the United States*. New York: McGraw-Hill.
- SORD, Bernard H., y WELSCH, Glenn A. (1958): *Business Budgeting: A Survey of Management Planning and Control Practices*. New York: Controllershship Foundation.
- STEDRY, Andrew C. (1960): *Budget Control and Cost Behavior*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- STOURM, René (1889)1917: *The Budget*. New York: Appleton. First published in French.
- SUNDELSON, Jacob W. (1938): *Budgetary Methods in National and State Governments*. Albany, N.Y.: Lyon.
- WARD, Norman (1962): *The Public Purse*. Univ. of Toronto Press.
- WILDAVSKY, Aaron B. (1964): *Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- (1965): «Private Markets and Public Arenas». *American Behavioral Scientist* 9, núm. 1: 33 a 37.
- WILLIAMS, Philip M. (1954) 1964: *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic*. 3.ª ed. Hamden, Conn.: Shoe String Press. First published as *Politics in Post-war France: Parties and the Constitution in the Fourth Republic*.
- WILLOUGHBY, William F. (1918): *The Movement for Budgetary Reform in the States*. New York: Appleton.
- (1927): *The National Budget System*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

13

**LOS EMPLEADOS DE BASE
EN LA ELABORACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Michael Lipsky

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA

LIPSKY, M.: «Street-Level Bureaucrats as Policy Makers», en Yarwood, D. L. (ed.) (1987), *Public Administration: Politics and the People*, Londres, Longman