

Clasificación de programas para presupuestación basada en resultados: cómo estructurar los presupuestos para permitir el uso de evidencia

• Marc Robinson

Materiales de capacitación



Enero
2015

Contenido

1. Introducción y panorama general.....	1
2. El principio de los programas basados en resultados.....	6
2.1 Los programas y los resultados intermedios.....	7
2.2 Subprogramas basados en resultados.....	8
2.3 Los programas basados en resultados comparados con los basados en actividades.....	8
2.4 Programas y prioridades de políticas.....	10
3. Definición de programas y asignación de costos de insumos.....	12
4. Los programas y la estructura organizacional.....	15
4.1 División de unidades organizativas en programas.....	18
4.2 Servicios y programas de apoyo.....	21
4.2.1 ¿Qué es un programa de servicios de apoyo?.....	21
4.2.2 ¿Por qué se requieren programas de apoyo?.....	22
4.2.3 Subprogramas de apoyo.....	25
4.2.4 Asignación de costos de apoyo para propósitos de información.....	25
4.2.5 Países sin programas de apoyo.....	26
4.3 Estudio de caso: Servicios de inspección educativa.....	26
4.4 Centros que ofrecen todos los servicios requeridos.....	27

* El presente documento es una traducción al español de: Robinson, Marc, "Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence", IEG Evaluation Capacity Development Series, Washington, DC, World Bank, 2013, licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

** Esta traducción no fue elaborada por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés) ni por el Grupo del Banco Mundial y no debe considerarse como una traducción oficial creada por dicho grupo. IEG y el Grupo del Banco Mundial no son responsables del contenido de esta traducción ni de los errores que contenga.

*** Los autores son los únicos responsables de las opiniones y los datos contenidos en este documento. Éstos no representan los puntos de vista del CIDE ni del Centro CLEAR para América Latina como instituciones.

Materiales de capacitación

4.5 ¿Los programas se deberían alinear a la estructura organizativa?	28
4.6 ¿Existe una relación simplificada entre programas y unidades organizativas?	31
4.7 Las fronteras ministeriales y los programas.....	33
4.8 ¿Cuántos niveles deben existir en la jerarquía de programas?	35
4.9 Número y tamaño de los programas.....	37
5. Los programas y la clasificación funcional del gasto.....	39
6. Conclusiones y reglas	43
Glosario.....	45
Referencias.....	47

1. Introducción y panorama general

Esta guía ofrece orientación práctica sobre *la clasificación de programas*, es decir, sobre cómo definir programas y sus componentes conforme a un sistema de presupuestación por programas.

La presupuestación por programas es la forma más generalizada de la presupuestación basada en resultados, pues se aplica a la totalidad del presupuesto gubernamental.¹ Sus cualidades particulares son:

- Los fondos se asignan en el presupuesto a “programas” basados en resultados. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Educación otorga fondos a un programa de educación primaria, a otro de educación secundaria y a uno de educación terciaria, mientras que el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente contempla un programa de conservación de la naturaleza y uno para combatir la contaminación.
- Los controles por “rubro contable” —límites impuestos por el parlamento o el ministerio de finanzas a los montos que los ministerios pueden gastar en tipos específicos de insumos (tales como artículos de oficina, viajes y servicios públicos)— se reducen radicalmente, aunque no se eliminan del todo.
- Se recopila información adecuada sobre el desempeño de los programas y se utiliza en el proceso de elaboración del presupuesto para ayudar a los tomadores de decisiones presupuestarias a determinar los montos a asignar a cada programa.

El objetivo medular de la presupuestación por programas consiste en mejorar la priorización del gasto. Esto significa que los recursos escasos gubernamentales se asignan a los programas que brinden el mayor provecho a la comunidad con respecto al dinero erogado. Al proporcionar información sobre los costos y beneficios de las alternativas de los programas, un sistema de presupuestos basado en programas facilita las decisiones con respecto a qué áreas del gasto recortar y a cuáles incrementar con el fin de satisfacer mejor las necesidades comunitarias. Por el contrario, un presupuesto tradicional, en el cual los fondos se asignan principalmente por rubro contable, tiene un valor limitado para decidir sobre las prioridades del gasto.

Sin embargo, la priorización del gasto no constituye el único objetivo de la presupuestación por programas. Al establecer sistemáticamente que el desempeño de los programas es un factor importante en las decisiones sobre asignaciones presupuestarias a escala ministerial, la presupuestación por programas busca también ejercer una presión significativa en los ministerios a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de sus servicios existentes.

La definición apropiada de programas —y de otros elementos de la llamada *jerarquía de programas*— desempeña un papel central en todo buen sistema de presupuestación por programas. En casi todos esos sistemas, los programas comprenden una serie de “subprogramas”, que se definen de acuerdo con los mismos principios que los programas mismos. En algunos países, los subprogramas se dividen a su vez en

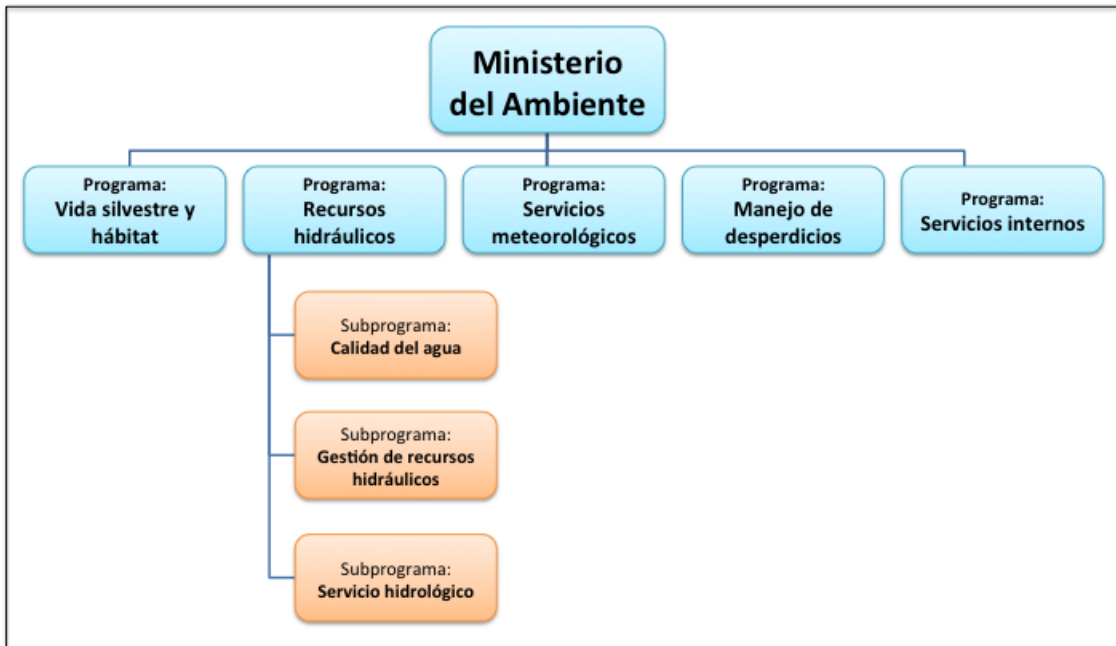
¹ Robinson, M., *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*, México, Centro CLEAR para América Latina-CIDE, 2013.

sub subprogramas e incluso, aunque muy rara vez, en elementos todavía más pequeños. En el otro extremo del espectro, se encuentran ciertos países donde los programas mismos se agrupan en categorías amplias basadas en resultados, a las cuales nos referiremos como a “súper programas” en esta guía. El término “jerarquía de programas” se refiere a la estructura jerárquica de los elementos de los programas que prevalece en un país dado.

Figura 1. Ejemplo (simplificado) de clasificación de programas en Francia



Figure 2. Ejemplo (simplificado) de clasificación de programas en Canadá



Materiales de capacitación

Para facilitar el análisis, asumimos a lo largo de esta guía —a menos de indicar lo contrario— la existencia de una simple jerarquía de programas de dos niveles: programas y subprogramas. Sin embargo, las virtudes de una estructura jerárquica más complicada se analizan cerca del final de este documento.

Los presupuestos de programas y subprogramas representan asignaciones de fondos empleados para la planificación y el control de presupuestos. A nivel de programa, el parlamento establece las asignaciones presupuestarias en la ley de presupuestos dentro de la mayoría de los países. Por ende, constituyen apropiaciones legales que los ministerios que erogarán deben respetar (de acuerdo a ciertos requisitos). A nivel de subprograma, los ministerios suelen decidir internamente las asignaciones de fondos —montos designados para gastarse en cada subprograma de un programa. No se especifican en la ley presupuestaria. Con todo, tales arreglos varían de un país a otro y los detalles sobre quién controla las asignaciones de programas y subprogramas en el sistema presupuestario de un país dado no afectan el punto principal: buscar que los programas y los subprogramas sean categorías *en términos de los recursos presupuestarios que se gestionan*. En efecto, ésta es una de las razones clave que llevan a los programas a cubrir *todo* el gasto gubernamental y no sólo parte de éste.

Por consiguiente, la clasificación de programas no constituye una mera clasificación estadística/informativa del gasto, es decir, no se pretende utilizarla exclusivamente para proporcionar información sobre la composición del gasto después de erogado. Como subrayamos con anterioridad, los programas se emplean para la planificación y el control del gasto. Por ello, la clasificación de programas es completamente diferente de clasificaciones estadísticas tales como la Clasificación “funcional” de la Funciones de Gobierno (CFG),² creada por la ONU para efectuar comparaciones a escala internacional de la composición del gasto.

Los programas y sus elementos constitutivos adoptan nombres diferentes de acuerdo con el país: “clases de productos”, “líneas de negocios”, “funciones de voto” y “resultados estratégicos”, entre muchos más. Asimismo, se puede observar una multiplicidad similar y abrumadora de nombres para los subprogramas y para los niveles inferiores, donde existen, de la jerarquía de programas. En ocasiones, los nombres utilizados resultan inadecuados y falaces desde el punto de vista conceptual, como es el caso del uso en varios países del término “actividad” para referirse a subprogramas. Con todo, tal zoológico de términos es prácticamente inocuo. Sin importar a qué terminología se recurra, la idea es la misma en general.

Aunque la amplia idea de programas es la misma en todo el mundo, muchos países cometen graves errores en la definición de los mismos. El objetivo de esta guía consiste en explicar la forma apropiada de definir programas y de identificar los errores comunes, con el fin de ayudar a los países a no cometerlos.

El principio más básico es que los programas deberían basarse en resultados, en la medida de lo posible, para servir al propósito buscado. Tal afirmación significa que se deben definir como grupos de servicios prestados a entidades externas (“productos”) o como pagos por transferencia con resultados en común —“líneas de productos”, terminología que usamos en esta guía a manera de abreviar. Al definir los

² El nombre original en inglés es *Classification of the Functions of Government* (COFOG).

programas de esa forma, el presupuesto clasifica el gasto principalmente en términos de servicios y de los tipos de beneficios que éstos buscan generar. Al basar los programas en líneas de productos, el presupuesto se convierte en una herramienta útil para la priorización del gasto. La razón es que ésta consiste primordialmente en decidir cuánto gastar en educación terciaria en vez de educación primaria, y cuánto gastar en intervenciones de salud preventivas en vez de tratamientos de salud.

Si la clasificación de programas consistiera simplemente en aplicar el principio de basar los programas en resultados, no se requeriría más que un par de páginas para elaborar una guía técnica. Sin embargo, para desarrollar una clasificación de programas, se necesita considerar dos realidades importantes que, por una parte, influyen en la manera en que se definen los programas basados en resultados y, por la otra, también obligan a apartarse de dicho principio.

La necesidad de *dar cuenta* con exactitud del gasto por programa es la primera de esas realidades. Como los programas se utilizan para la planificación y el control del gasto, debe ser posible monitorearlo por programa y de manera continua a fin de que, por ejemplo, los ministerios sepan en cualquier momento del año fiscal qué porcentaje del presupuesto de un programa dado se ha erogado y cuánto queda por gastar. Dicha necesidad implica que el sistema contable debe asentar el gasto por programa y subprograma con exactitud y en tiempo real o a intervalos frecuentes. No basta, por ejemplo, estimar el gasto de los programas a fin de año. El mencionado imperativo contable elimina la posibilidad de definir programas que imposibiliten o que hagan poco práctico dar una explicación satisfactoria sobre el gasto por programa.

La segunda realidad es que los programas no pueden ignorar la estructura de su gobierno porque los presupuestos se implementan al asignar recursos a unidades organizativas dedicadas a actividades para generar productos. Usar la presupuestación por programas no implica que los recursos otorgados a los programas *reemplazarán* las asignaciones a unidades organizativas; al contrario, implica que los recursos se emplazarán *tanto* en los programas *como* en dichas unidades. Como explicaremos más adelante, en el caso de ciertas unidades organizativas que contribuyen a múltiples líneas de productos, lo razonable consiste en asignar el control de los recursos a dichas unidades sin restringir sus decisiones sobre la manera en que distribuirán los recursos entre las distintas líneas de productos. En esos casos, la estructura del programa necesitará divergir del principio de basar los programas en resultados.

Sin embargo, reconocer que la estructura organizacional requiere desviarse hasta cierto punto del principio mencionado no es lo mismo que argumentar que la estructura del programa simplemente debería apegarse —o “alinearse”, según la vaga terminología a menudo utilizada— a la estructura organizacional. Esta guía rechaza tal propuesta por las siguientes razones:

- Forzar a la estructura de programas a apegarse simplemente a cualquier estructura organizacional se considera inconsistente con el objetivo básico de la presupuestación por programas, es decir, esforzarse en lo posible por enfocar los presupuestos a los resultados.
- No es verdad —como algunos afirman— que la necesidad de presupuestar en términos tanto de programas como de unidades organizativas exige que los primeros sean lo mismo que las segundas.

Materiales de capacitación

La presente guía comienza por delinear el principio básico de la clasificación de programas basados en resultados. Después, procede a explicar las “realidades” de las estructuras contable y organizacional que deben considerarse al desarrollar una clasificación sólida de programas. En secciones posteriores, la guía analiza secuencialmente las cuestiones específicas clave que emergen al elaborar una clasificación de programas.

2. El principio de los programas basados en resultados

Como se indicó en la introducción, el principio más importante que orienta a la clasificación de programas es que éstos deberían, al máximo grado posible, basarse en resultados. En esta sección presentamos más detalles sobre el significado de ese principio.

Se definen los programas basados en resultados con conceptos fundamentales de la *cadena de resultados*, también conocida como *marco lógico*. En ese marco, se usan *insumos* para llevar a cabo *actividades* para generar *productos* y, con ello, lograr *resultados*. En el Cuadro 1, se definen esos conceptos. (Sin embargo, podría ser útil que el lector repase los aspectos básicos de dichos conceptos en el *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados*.)³

Los programas basados en resultados agrupan gastos con un objetivo compartido, el núcleo del cual es un resultado en común que dichos gastos pretenden lograr. De esa manera, por ejemplo, un programa de *salud preventiva* reúne una diversidad de productos que buscan lograr el resultado de prevenir enfermedades y lesiones. Esos productos podrían incluir campañas de publicidad para la promoción de la higiene; campañas para crear conciencia sobre las relaciones sexuales seguras; anuncios de televisión contra la diabetes; panfletos contra el tabaquismo distribuidos en clínicas de salud pública; visitas de personal de enfermería a escuelas para hablar con los niños sobre alimentación sana; notificaciones que alerten al público acerca de la prohibición de nadar o bañarse en lagos o ríos donde puedan adquirir enfermedades transmitidas por agua contaminada; y actividades para esparcir insecticidas en fuentes de agua donde se reproduzca el mosquito del paludismo.

Cuadro 1. Elementos clave de la cadena de resultados

Insumos: Recursos empleados en el desempeño de actividades para generar productos (v.g. mano de obra, equipo y edificios).

Actividades: Tipos o categorías de procesos de trabajo que se llevan a cabo en la producción y en la entrega de productos (v.g. la enfermería y la conducción de autobuses).

Productos: Bienes o servicios proporcionados por una agencia a una entidad externa o a nombre de ella. Por ejemplo, los productos de un hospital son los tratamientos brindados a los pacientes; los productos de los sistemas de transporte público son los traslados en autobús y en tren realizados por los pasajeros. Son los “productos” de las agencias gubernamentales.

Resultados: Cambios producidos por intervenciones públicas en individuos, en estructuras sociales o en el ambiente físico. Entre los resultados de un hospital se encuentran las vidas que logra salvar; entre los de una agencia para el medio ambiente está disminuir la contaminación del aire y del agua. Los resultados incluyen aquello que en ocasiones se conoce como “impactos”.

³ Robinson, M., *op. cit.*

Por lo anterior, los programas son grupos de productos, es decir, reúnen diversos tipos de servicios prestados a clientes externos para obtener un resultado en común. Por ejemplo, un programa de *transporte público* agrupa servicios de autobús, metro y tren y los reglamentos de servicio de taxi; cada uno de los cuales constituye un tipo diferente de producto. De igual manera, un programa de *educación vocacional* agrupa varios productos de ese tipo de educación (cursos formales, apoyo gubernamental para el aprendizaje, etc.) con miras a garantizar que se satisfaga la demanda de mano de obra calificada (el resultado). En términos más precisos, los programas basados en resultados, además de productos, podrían incluir *pagos por transferencia* específicos efectuados para alcanzar los objetivos del programa. Este punto no se abordará en este texto para mantener la simplicidad.⁴

Frecuentemente, los productos agrupados bajo un programa no sólo comparten un resultado, sino también otras características tales como un grupo de clientes o un método similar para tratar de alcanzar dicho resultado. Por ejemplo, un programa de *educación escolar* tiene como grupo de clientes a niños de una edad específica.

Por lo tanto, *un programa basado en resultados* se define como *grupo de diversos tipos de productos y/o pagos por transferencia que posiblemente tienen un objetivo previsto en común y otras características tales como un solo grupo de clientes objetivo*. En ese sentido, también utilizamos el término *línea de productos* para referirnos a grupos de productos que se relacionan de la manera antes descrita. Lo anterior apunta a una analogía con el sector privado donde, por ejemplo, un fabricante de vehículos podría producir tres líneas de productos (programas) —a saber, camiones, automóviles y motocicletas— y podría generar diferentes productos dentro de cada una de esas líneas. Así, los “automóviles” podrían incluir cinco modelos distintos de vehículos.

2.1 Los programas y los resultados intermedios

En el marco de la cadena de resultados, se distingue entre *resultados intermedios* y de *alto nivel*. Los primeros son los resultados más directos o inmediatos logrados por el producto, mientras que los segundos (a veces llamados “impactos”) se asemejan más al resultado fundamental previsto. Considérese el ejemplo de la educación escolar. Su resultado directo más obvio consiste en lograr instruir a la juventud, es decir, alfabetizarla y proporcionarle habilidades aritméticas, entre otras. Sin embargo, al educar a la gente joven, el gobierno busca obtener resultados más amplios, como una economía más productiva y mejor calidad de vida. Por consiguiente, “una juventud instruida” constituye un resultado intermedio, mientras que la “productividad económica” y los “mejor calidad de vida” se consideran resultados de alto nivel.⁵ La educación persigue también otros resultados previstos. Busca contribuir directamente a la *socialización* de

⁴ Dichas transferencias constituyen pagos a los ciudadanos que incluyen beneficios de asistencia social y subsidios para la industria. No son productos (porque un producto es un servicio proporcionado) pero, al igual que ellos, tales transferencias se diseñan también para el logro de los resultados de un programa; por ejemplo, disminuir la pobreza o promover el crecimiento de una industria. Por lo tanto, los programas basados en resultados podrían incluir o incluso consistir por completo de tipos específicos de pagos por transferencia diseñados para alcanzar el objetivo previsto. Aunque en esta guía no se presentan mayores referencias sobre los pagos por transferencia, debe quedar claro que los productos que componen a los programas incluyen dichos pagos en la mayoría de los casos.

⁵ Con todo, tal distinción es cuestión de grado y de hecho existe un proceso continuo de resultados que varían desde los más inmediatos a los de alto nivel.

la juventud, es decir, a aumentar su respeto a la ley y a los derechos de los demás, entre otras cuestiones. Entonces, en la medida en que la educación alcanza ese resultado intermedio de socializar a la población joven, también contribuye al resultado de alto nivel de mejorar la seguridad y la armonía de la sociedad.

Los resultados intermedios definen a los programas. En otras palabras, al decir que un programa constituye un agrupamiento de productos con un “resultado esperado en común”, el resultado al que nos referimos es en general intermedio y no de alto nivel. De esa manera, el resultado del programa de educación escolar se define apropiadamente como *juventud instruida y socializada*, y no como mejor calidad de vida ni como una sociedad más segura y armoniosa. Es preciso recordar que cuanto más directo sea el resultado, más específico será para el programa en cuestión. Por el contrario, múltiples programas tienden a contribuir a los resultados de alto nivel y, por ello, no son específicos de ningún programa en particular. Por ejemplo, los resultados de mayor productividad y el aumento de la calidad de vida se logran no sólo mediante la educación escolar sino también mediante numerosas y diversas intervenciones gubernamentales en áreas como el apoyo para la ciencia y la tecnología, la provisión de transporte y otros tipos de infraestructura clave, el apoyo para ciertos sectores de la industria, y la provisión de otras clases de educación y capacitación. Se considera *buena práctica* explicitar el vínculo que existe entre el resultado intermedio perseguido por un programa y los resultados relevantes de alto nivel de escala gubernamental que impulsará primordialmente. Sin embargo, en general, los programas se deberían definir en términos de resultados intermedios y no de alto nivel.

2.2 Subprogramas basados en resultados

En un sistema de presupuestación por programas, también los subprogramas se deben basar en resultados, es decir, deben representar grupos más desagregados de productos dentro del programa en cuestión. Con fines meramente ilustrativos, un programa de salud preventiva podría dividirse en cuatro subprogramas: prevención de la diabetes, detección y prevención del cáncer, prevención de accidentes y prevención de enfermedades infecciosas. Si bien un programa de salud preventiva normalmente agrupa servicios y proyectos numerosos y diversos dirigidos a ese tipo de prevención, los subprogramas ordenan esa diversidad. Éstos clasifican los servicios en una serie de tipos específicos.

2.3 Los programas basados en resultados comparados con los basados en actividades

Es importante establecer con toda claridad la diferencia entre un programa basado en resultados y uno basado en una actividad. Tal distinción descansa en la diferencia que existe entre los productos y las actividades. Como se mencionó, un producto es un bien o un servicio entregado por un ministerio a una entidad externa, mientras que una actividad es un tipo particular de proceso de trabajo desempeñado para generar un producto. Por ejemplo, la anestesia, el servicio de enfermería, el mantenimiento de registros médicos y la limpieza son actividades en un hospital. Los productos son los tratamientos completos de diversos tipos que se proporcionan a los pacientes. Por lo tanto, si el hospital desarrollara la clasificación de programas con un “programa” de enfermería, un “programa” de anestesia y así sucesivamente, crearía una clasificación de programas basados en actividad en vez de una estructura de programas basados en

Materiales de capacitación

resultados. Un elemento clave para formular correctamente la clasificación de programas consiste en evitar el error de confundir los programas basados en actividad con aquéllos basados en resultados.

Un componente importante de la distinción entre actividades y productos es el reconocimiento de que los servicios que una parte de un ministerio ofrece a otra parte del mismo son actividades y no productos. Un ejemplo es cuando el grupo de recursos humanos del Ministerio de Educación recluta maestros para el grupo de educación primaria. En términos más específicos, éstos constituyen *servicios de apoyo*, mismos que no se pueden considerar productos pues son servicios proporcionados a una entidad *interna* en vez de a una externa.

La lógica de insistir en que los servicios de soporte no constituyen productos se puede ver con mayor claridad si recordamos que un “producto” es el equivalente del “producto” de una compañía del sector privado. En el contexto de dicho sector, donde los productos se venden a los clientes, la distinción entre productos y servicios de apoyo es muy clara. Por ejemplo, los productos de una compañía automotriz son, obviamente, *los automóviles*; nadie diría que los servicios prestados por el grupo de recursos humanos de esa compañía constituyen “productos” de la misma. En el contexto gubernamental, insistir en que la definición de programas se debe enfocar en los resultados y productos significa centrarse en aquello que el gobierno realiza para la ciudadanía. Es decir, enfatiza que la atención no debe estar en los insumos ni en las actividades; no puede dirigirse hacia el interior.

Lo anterior significa que si un ministerio gubernamental incluye en su estructura un *programa de apoyo* (es decir, un “programa” que cubra todos los servicios internos de apoyo del ministerio) entonces se habrá desviado del principio de basar los programas en resultados. Esto resultaría en la creación de un programa basado en una actividad. Con todo, es común que las clasificaciones de programas en todo el mundo incluyan programas de apoyo. Aún más, existen razones persuasivas para considerar que dicha práctica es apropiada. Pero eso no cambia el hecho de que un programa de apoyo no es un programa basado en resultados.

Los programas de apoyo representan sólo una de las pocas excepciones justificables al principio general que dicta que los programas deben basarse en resultados. Es crucial reconocer explícitamente estas violaciones al principio mencionado y tener claridad sobre la justificación para hacerlo. Así, se podrá mantener el número de excepciones al mínimo, y será posible evitar desviaciones innecesarias de dicho principio.

El tema clave de esta sección se puede resumir en una regla —de hecho, es la más básica— que gobierna la clasificación de programas:

Regla 1: Los programas y subprogramas deben basarse en resultados en la mayor medida de lo posible. Deben agrupar los productos bajo un resultado previsto en común. Sólo en casos específicos y justificados con claridad sería posible desviarse de ese principio.

2.4 Programas y prioridades de políticas

Como se ha subrayado, los programas y los subprogramas constituyen categorías del gasto usadas en la planificación y en el control de presupuestos. Por lo tanto, la elección de programas y subprogramas dependerá de la naturaleza de las decisiones clave de priorización del gasto que enfrente el gobierno en cuestión. Por ejemplo, en un país africano localizado al sur del Sahara que enfrente graves problemas de desertificación, el gobierno y el parlamento podrían tomar una decisión explícita sobre el nivel de fondos que se debe dedicar para atacar el problema. En ese caso, resultaría apropiado incluir un *programa de desertificación* dentro de la clasificación de programas del país, mientras que tal decisión se consideraría del todo inadecuada en países que no padezcan ese problema. De igual manera, un país con un problema de tuberculosis a gran escala podría decidir implementar un *subprograma de tuberculosis* explícito dentro de su programa de salud preventiva. En cambio, en la mayoría de los países las medidas preventivas relacionadas con esa enfermedad se incluirían en un subprograma de prevención de enfermedades infecciosas.

Dicho de otra manera, la elección de programas debería reflejar las decisiones tomadas por el gobierno y el parlamento con respecto a las líneas de productos para las cuales desean controlar el gasto. De igual manera y bajo el supuesto (ver la sección anterior) de que la asignación de presupuestos a nivel de subprogramas se delega a los ministerios, la definición de subprogramas debería reflejar las decisiones tomadas por los ministros y sus altos mandos sobre qué líneas específicas de productos dentro de sus ministerios desean ejercer control directo del gasto.

Por ende, se considera inapropiado definir programas que cubran líneas de productos sobre los cuales el gobierno no desea ejercer un control directo; basta con dejarlo en manos de los ministerios erogadores en cuestión. Análogamente, es inadecuado definir subprogramas que cubran líneas de productos que el ministerio correspondiente y sus altos mandos no desean controlar, sino que se encuentran preparados para dejar que la dirección o la subdirección ministeriales correspondientes las determinen.

Lo anterior sugiere esta regla:

Regla 2: En países donde la ley presupuestaria apropia los fondos por programa, se deben definir los programas únicamente para aquellas líneas generales de productos que se consideren de suficiente importancia para las prioridades de políticas de escala gubernamental. El fin es que el gobierno y/o el parlamento establezcan a nivel central el total de los recursos que pondrán a disposición de los programas, en vez de dejar que lo determinen los ministerios/agencias relevantes mediante sus decisiones de asignación presupuestaria.

La pertinencia de esa regla disminuye por el hecho de que los países que apropian fondos por programa normalmente permiten a los ministerios que realicen reasignaciones marginales de fondos entre programas sin requerir la aprobación del parlamento (hasta un 5% de las asignaciones, por ejemplo).

Una implicación obvia de esos principios es que las clasificaciones de programas deben variar hasta cierto punto de un país a otro en vez de ser las mismas en todo el mundo. Sin embargo, en muchos casos uno

Materiales de capacitación

esperaría encontrar un grado considerable de similitud en las estructuras de los programas. Por ejemplo, ese tipo de estructura en los ministerios de educación tenderá a ser bastante similar en distintos países y, en general, incluirá programas separados para educación primaria y para educación secundaria.

3. Definición de programas y asignación de costos de insumos

La necesidad de dar una explicación satisfactoria y exacta del gasto, por programa y subprograma, conlleva implicaciones para la clasificación de programas. En esa “realidad” se centra esta sección, que en esencia establece que la regla general presentada a continuación se deberá observar siempre y en todo lugar al desarrollar una clasificación de programas:

Regla 3: No se deben definir los programas de manera tal que se requiera dividir recursos (insumos) específicos —por ejemplo, ciertos empleados o automóviles— entre varios programas. Esta indicación podría soslayarse si fuera viable y práctico que cada programa en cuestión registre, en el sistema de contabilidad, el uso de los recursos compartidos con suficiente exactitud para producir medidas confiables del gasto por programa.

Esa regla se aplica también a subprogramas y a cualquier otro nivel inferior de la jerarquía de programas.

¿Por qué existe esa medida precautoria acerca de dividir el costo de insumos específicos entre los programas? Esencialmente, por la importancia del monitoreo y del control del gasto por programa durante el año fiscal, bajo un sistema de presupuestos por programas. Por lo tanto, como se observó con anterioridad, es esencial que el sistema contable registre el gasto por programa y subprograma de manera continua.

En gran medida, los presupuestos gubernamentales se erogan para la adquisición de insumos y por ello, la contabilidad de los programas registra los gastos en insumos y los carga al programa y al subprograma para los cuales se utilizan. Por lo menos en principio, lo anterior no es problema cuando un recurso específico se emplea exclusivamente para un solo subprograma y un programa. Por ejemplo, si un empleado del Ministerio de Salud trabaja todo el tiempo en la prevención del VIH/SIDA, toda su remuneración se registrará y cargará al subprograma de enfermedades infecciosas y, por ello, se contará automáticamente como parte del gasto asignado al programa de salud preventiva del cual forma parte ese subprograma.

El problema surge cuando se trata de insumos compartidos. Si un empleado en particular emplea parte de su tiempo trabajando para un subprograma y parte en otro —o en casos extremos, divide su tiempo entre diferentes programas— entonces la única manera de dar cuenta del gasto de los subprogramas o programas en cuestión consiste en mantener un registro exacto de la asignación de tiempos del empleado y utilizarlo para asignar costos de remuneración entre esos subprogramas/programas. Todo ello requiere no sólo del mantenimiento de hojas de asistencia por parte de todos los empleados en esa situación, también necesita una gestión cuidadosa del monitoreo para garantizar que dichas hojas se llenen de manera cabal. Por ejemplo, si varios subprogramas o programas comparten un automóvil, sus costos se deberían asignar con base en el uso de registros confiables.

Desde el punto de vista conceptual, no hay nada difícil o inusual en el mantenimiento de esos registros del uso de insumos compartidos (se lleva a cabo frecuentemente en el sector privado). Por ejemplo, en bufetes de abogados, rutinariamente se registra con todo detalle la asignación de los tiempos que dedican a cada caso. Sin embargo, el mantenimiento de esos registros (particularmente, el monitoreo de la gestión para

garantizar la exactitud de los mismos) consume mucho tiempo y, por ende, se incurre en costos elevados. El costo de una asignación exacta de costos compartidos entre programas varía. En ocasiones puede resultar particularmente elevado si, por ejemplo, a la gerencia se le dificulta observar y verificar la manera en que los empleados realmente asignan sus tiempos.

Como la asignación de insumos compartidos puede ser bastante costosa, a veces las organizaciones recurren a supuestos simplificadores —que podrían considerarse bastante arbitrarios— sobre la forma en que se emplean tales insumos. Por ejemplo, el supuesto podría establecer que cualquier empleado que contribuya a varios subprogramas les asigna su tiempo en partes iguales. Bajo ese supuesto, la tarea de asignar costos se facilita pero tiene la desventaja de que los costos estimados resultantes no son confiables. En el contexto de elaboración de presupuestos de programas, a menos que el sistema de contabilidad produzca estimados de razonable confiabilidad sobre el gasto de programas y subprogramas, se puede cuestionar la utilidad de todo ese sistema.

Entonces, si los programas se definen de manera tal que requieren una asignación significativa de costos de insumos compartidos, siempre surgirá la pregunta de si se considera justificable incurrir en los costos requeridos para asignar, con exactitud, los costos compartidos entre programas. De no ser así, es mejor reconsiderar la clasificación de programas con el fin de evitar el desafío de efectuar dicha asignación.

Un ejemplo práctico de ese problema data de hace varias décadas cuando el departamento de policía de un estado de Australia desarrolló una clasificación de programas que incluía un *programa de vigilancia policial reactiva* y uno de *vigilancia policial proactiva*. El programa reactivo se diseñó para cubrir trabajo policiaco en respuesta directa a delitos; por ejemplo, intervenir en el momento en que un asalto o robo se encontrara en curso o investigar tales delitos tras haberse cometido. El programa proactivo pretendía cubrir trabajo policial para la prevención de delitos. Incluía patrullaje, vigilancia por elementos policiacos a pie en lugares y eventos donde su presencia tendiera a impedir un delito, y trabajo educativo policial de lucha contra la delincuencia.

El problema práctico derivado de esa división entre trabajo policial reactivo y proactivo fue que el policía uniformado promedio normalmente se ve implicado en ambos tipos de vigilancia en el transcurso de cualquiera de sus días laborales. Por ejemplo, durante su recorrido diario de vigilancia a pie o en bicicleta, normalmente pasaría la mayor parte de su tiempo impidiendo con su presencia la comisión de algún delito (vigilancia proactiva) pero de vez en cuando se requeriría su intervención al presenciar un acto delictivo en curso o al recibir una llamada de la estación (vigilancia reactiva). Para asentar y cargar con precisión el gasto a los programas de vigilancia reactiva y proactiva, se requería por ende y en principio asegurar que todos los oficiales mantuvieran registros exactos del tiempo dedicado a cada una de esas dos formas de trabajo policial. Cabe resaltarse nuevamente que la precisión no se logra simplemente al registrar los tiempos día con día; los registros deben monitorearse y verificarse de alguna manera por oficiales de alto nivel. De lo contrario, por lo menos algunos elementos policiacos encontrarán que les resulta más sencillo aproximar —o incluso inventar del todo— sus registros de tiempo.

En el trabajo diario, el departamento de policía descubrió cuán poco práctico es registrar con precisión la asignación del tiempo policiaco a los programas. Después de fracasar en ello, el departamento decidió que efectuaría una encuesta sobre la manera en que una pequeña muestra de oficiales asignaba sus tiempos a lo largo de un periodo de tres meses. Decidió hacer la asignación contable de la remuneración para los dos programas con base en esto. Sin embargo, tal iniciativa implicaba necesariamente que el gasto reportado en los programas constituía, en el mejor de los casos, una aproximación burda del costo real de los insumos dedicados a cada uno. Por consiguiente, carecía de utilidad como medio para aplicar cualquier decisión de planificación presupuestaria con respecto al nivel de recursos que se debía asignar a la vigilancia proactiva y a la reactiva.

En esas circunstancias, hubiera resultado mejor no haber definido programas separados para las vigilancias reactiva y proactiva. Por ejemplo, si hubiera existido un solo programa de vigilancia contra la delincuencia, el espinoso problema de asignación de costos compartidos nunca hubiera ocurrido.

El ejemplo anterior ilustra lo inapropiado de definir programas para los cuales no es viable llevar una contabilidad de razonable exactitud. Sin embargo, cabe notar que el intento de distinguir entre trabajo policiaco reactivo y proactivo en la clasificación de programas probablemente tampoco pasó la prueba de la conveniencia, que se analiza en las siguientes dos secciones. En la práctica, podría argumentarse que el balance entre los dos tipos de trabajo en el transcurso del día laboral de un policía no constituye un aspecto que la dirección del departamento de policía pueda o desee planificar anticipadamente porque depende de la comisión real de delitos que requieran una reacción expedita.

Finalmente, se debe observar que la “viabilidad” de dividir los costos de los insumos entre varios programas o subprogramas no se refiere simplemente a si es posible o no *en principio* asentar la asignación de recursos compartidos con una precisión razonable. Por el contrario, debe decidirse si emprender dicha tarea vale la pena para el gobierno, es decir, si los beneficios de que los altos mandos cuenten con información exacta sobre los costos compensan el trabajo de obtener dicha información. En un país de bajos ingresos, el gasto que implica ese tipo de contabilidad de gestión resulta en general mucho más difícil de justificar que en un país avanzado. Por la escasez de dinero y de personal contable capacitado, los países de bajos ingresos suelen tener prioridades más apremiantes para gastar sus recursos. Dicha situación podría llevar a la adopción de un enfoque simplificado de la relación que existe entre las estructuras de programas y organizativa, misma que exploraremos más adelante.

4. Los programas y la estructura organizacional

La cuestión que origina la mayoría de los casos de confusión y error en la clasificación de programas es la forma en que la estructura de programas se relaciona con la organizativa. Un tema clave de esta guía es que la estructura de programas no debe limitarse meramente a ser un reflejo de la organizativa. Asimismo, los programas no deben constituir simplemente unidades organizacionales de diferente nombre. Con todo, existen ciertas excepciones limitadas que, por cuestiones fundamentales, deben adaptarse al principio de basar los programas en resultados con el fin de reconocer la estructura organizacional. En esta parte de la guía, buscamos definir con claridad la naturaleza de esas excepciones; después explicaremos por qué es un error proponer que la estructura de programas se alinee a la organizativa.

Para facilitar el análisis, supondremos en esta sección, al igual que en el resto de la guía, que la estructura organizacional del gobierno consta de varios *ministerios* y que, dentro de cada uno de ellos, existe una serie de *direcciones* comprendidas, a su vez, de *subdirecciones*. La propuesta de que la estructura de programas debería “alinearse” a la organizativa implica, en este contexto, crear un programa para cada dirección y dentro de cada programa establecer un subprograma para cada subdirección. Entonces, ninguna dirección o subdirección se dividiría entre dos o más programas y ninguna subdirección entre dos o más subprogramas. Cada programa y subprograma se encontraría también bajo la responsabilidad directa de uno y sólo un director (de dirección o subdirección) y con ello se posibilitaría una rendición de cuentas de desempeño muy clara. (Por ejemplo, no existirían programas que amalgamaran dos o más direcciones, donde la responsabilidad de mando se dividiría entre los directores de éstas.)

En la Figura 3, se ilustra la alineación de las estructuras de programas a las organizativas. Se muestra la alineación a nivel de una dirección y programa, misma que se aplicaría también a todas las demás direcciones y programas dentro de un ministerio.

Ese tipo de alineación violaría, en algunos casos, el principio de basar los programas en resultados porque las estructuras organizacionales nunca se basan por completo en ellos. Es decir, nunca se encuentran del todo organizadas conforme al principio de las *líneas de producto*. En algunas instancias, dos o más direcciones entregan las mismas líneas de producto o algunas muy similares; de acuerdo al principio de que los programas se deben basar en resultados, deberían pertenecer entonces al mismo programa. En esta guía, el término *combinación* de unidades organizativas se refiere a la vinculación de dos o más direcciones a un solo programa (o de dos o más subdirecciones a un solo subprograma). En la Figura 4, se presenta un ejemplo de dicha combinación a nivel de subdirección.

Figura 3. Alineación de estructuras de programas y organizacionales

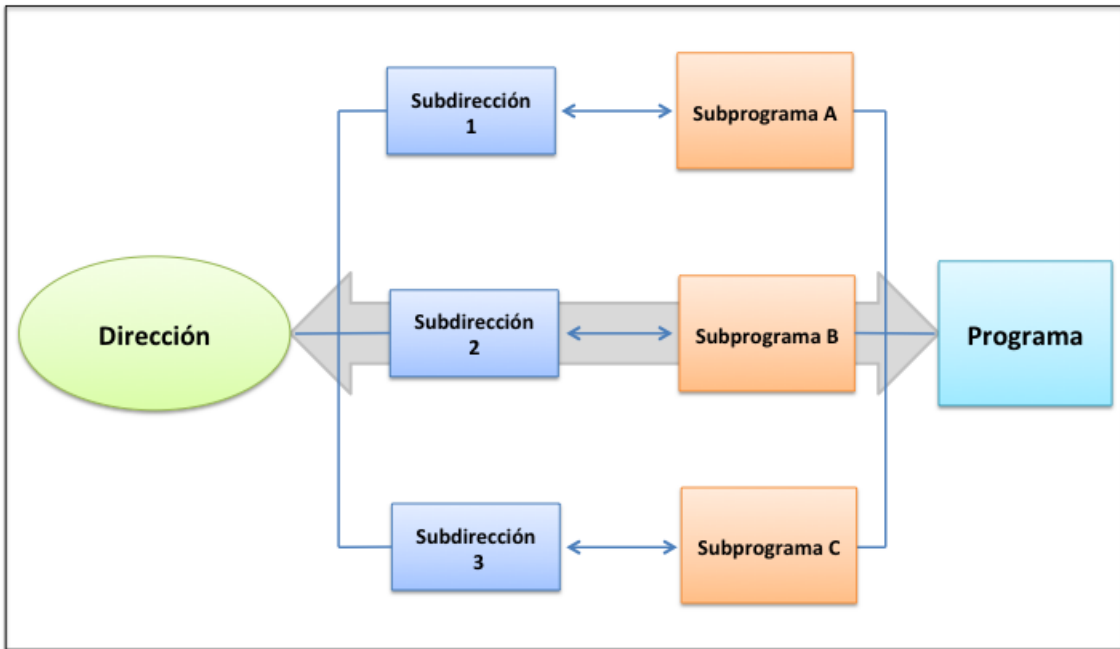
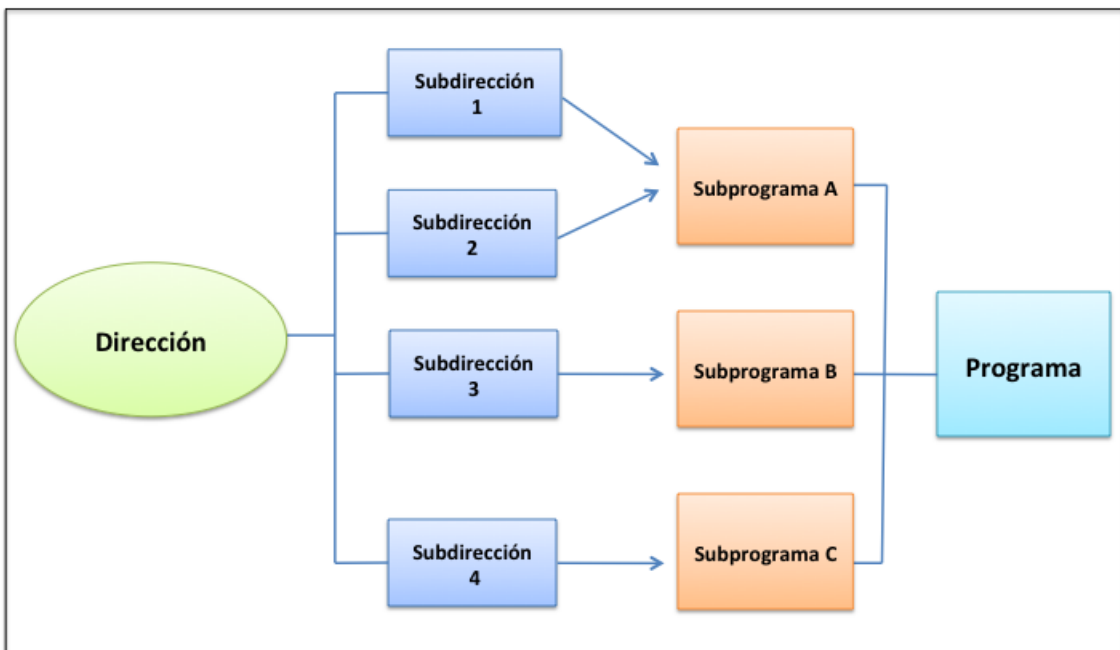


Figura 4. Combinación de unidades organizacionales a nivel de subprograma

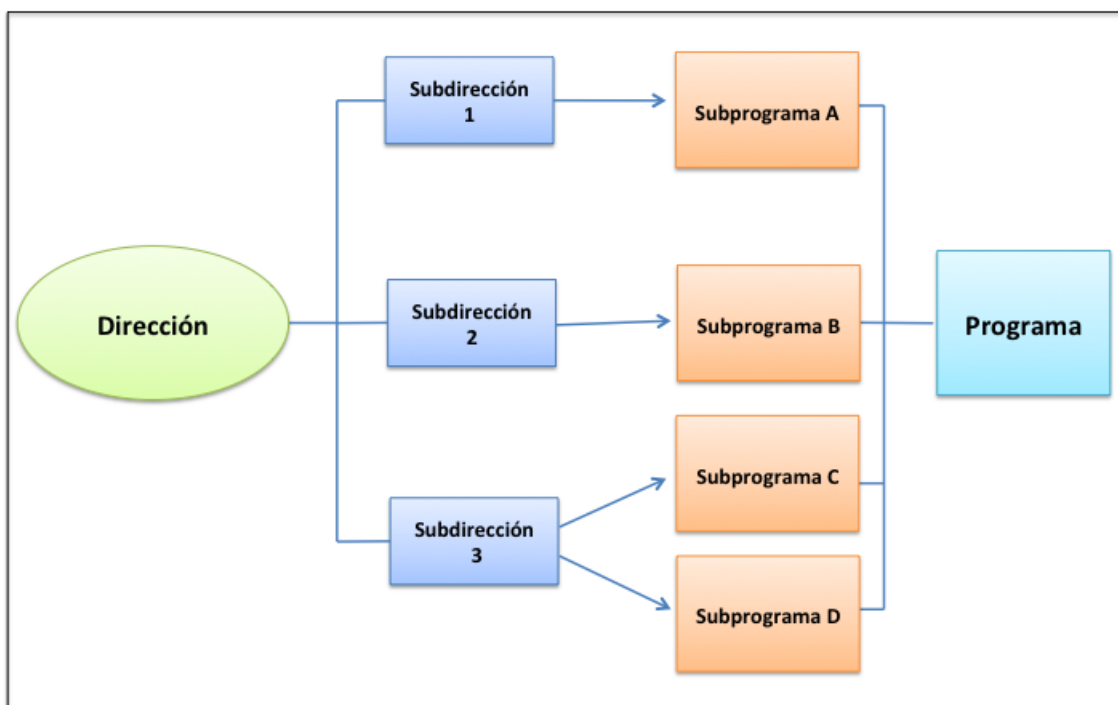


Alinear los programas a las estructuras organizacionales no sólo viola el principio de basar los programas en resultados al impedir la combinación de unidades organizativas en un solo programa o subprograma, cuando así convenga. También evita la *división* de dichas unidades entre programas o subprogramas. Sin embargo, no es poco común encontrar una sola dirección o subdirección que entregue o apoye la entrega de dos o más líneas de productos tan diferentes que deberían pertenecer a diferentes programas o

subprogramas si el principio se observara fielmente. El principio mencionado sugiere que, en esos casos, la unidad organizativa en cuestión se divida, como se muestra en la Figura 5.

Esta guía rechaza la perspectiva implícita en la tesis de la “alineación”, es decir, el principio de basar los programas en resultados siempre debe venir en segundo lugar, después de la tarea de adaptar los programas a la estructura organizacional. La perspectiva aquí adoptada consiste en que es apropiado combinar varias direcciones en un solo programa (o varias subdirecciones en un solo subprograma) cuando se requiera preservar la coherencia y la orientación de los programas hacia los resultados. Asimismo, no está mal necesariamente dividir una subdirección (o dirección) que contribuya a varias líneas de productos entre dos o más subprogramas o programas.

Figura 5. División de unidades organizacionales



La combinación de varias direcciones plantea preguntas sobre la rendición de cuentas de la gestión y del desempeño, mismas que se exploran más adelante en esta guía. Por otra parte, la propuesta de que, en principio, no es perjudicial dividir subdirecciones o direcciones que contribuyan a varias líneas de producto en subprogramas o programas no significa que tal división *siempre* resulte conveniente. De hecho, existe una serie específica de circunstancias donde dividir unidades organizativas entre varios subprogramas o programas es inapropiado. En esos casos, las desviaciones del principio de basar los programas en resultados son justificables. En las secciones 4.1 a 4.4, presentamos detalles sobre los contextos en que la división es inapropiada.

4.1 División de unidades organizativas en programas

Las circunstancias en las cuales no es adecuado dividir unidades organizativas en programas o subprogramas están capturadas en la siguiente regla general.

Regla 4: Las unidades organizativas no se deben dividir entre programas si:

- El gobierno o los altos mandos de un ministerio no desean planificar ni controlar la forma en que la unidad organizacional administra sus recursos entre los programas en cuestión.
- No es viable registrar, en el sistema contable, la utilización de recursos de la unidad organizativa por programa.

Esta regla se aplica no sólo a programas sino también a subprogramas y demás niveles inferiores de la jerarquía de programas.

Como notamos con anterioridad, la adopción de un sistema de presupuestación por programas no cambia el hecho de que los recursos se asignan a las unidades organizativas para que controlen su utilización, como en cualquier otro sistema de presupuestos. A los ministerios se les otorgan asignaciones presupuestarias para erogarlas y cada ministerio, a su vez, asigna el control y la gestión de sus recursos disponibles a las unidades organizativas internas. El hecho de que, bajo un sistema de presupuestación por programas, la ley presupuestaria aprobada por el parlamento normalmente asigna fondos a programas y no a unidades organizativas internas de los ministerios es relevante en este contexto porque, de todas formas, los ministerios deben asignar fondos a sus unidades organizativas.

Por lo tanto, en dicho sistema, el modo en que las unidades organizativas emplean los recursos bajo su control debe ser consistente con la asignación del presupuesto entre los programas. Para garantizarlo, *los presupuestos de los programas deben mapear con toda claridad la asignación de los recursos otorgados a las unidades organizativas y viceversa*. En otras palabras, en primer lugar, debe quedar claro qué porción del presupuesto de cada programa se dirige a cada una de las unidades organizativas que implementarán a ese programa. En segundo lugar, cada unidad organizativa debe saber qué porción del costo de los recursos que maneja proviene de cada uno de los programas que la financian. El requisito de contar con un mapeo claro entre presupuestos de los programas y los recursos de unidades organizativas se aplica no sólo a programas sino también a subprogramas.⁶

En este contexto, se debe entender claramente una de las implicaciones de la división de los recursos de una unidad organizativa entre varios programas (o subprogramas): se debe indicar a la unidad organizativa que debe gestionar y controlar el uso de sus recursos. Asimismo, es indispensable que respete las asignaciones específicas de cada programa. Por ejemplo, supongamos que una unidad organizacional dada gestiona recursos con un costo presupuestario de \$3 millones y que se le indica que \$2 millones de esos fondos provienen del programa A y el otro millón del programa B. Eso equivale a indicarle que se

⁶ Asimismo, si los hay, el requisito se aplica a todos los niveles inferiores de la jerarquía de programas; por ejemplo, a subprogramas.

Materiales de capacitación

asegure de que dos terceras partes de sus recursos se utilicen para llevar a cabo el programa A y que la otra tercera parte se destine para el programa B. En otras palabras, en vez de otorgarle un solo conjunto de recursos para que lo utilice, recibe dos conjuntos separados de recursos para los dos programas.

La consecuencia inmediata de lo anterior es que sólo se considera *deseable* dividir una unidad organizativa entre varios programas (o subprogramas) siempre y cuando el gobierno o los altos mandos ministeriales deseen controlar la forma en que la unidad asigna sus recursos entre los programas (o subprogramas). Por ejemplo, supongamos que el Ministerio de Salud tiene una dirección de enfermedades infecciosas y dentro de ésta, una subdirección de enfermedades transmitidas por insectos responsable de los programas preventivos para el combate del paludismo, la fiebre amarilla y otras enfermedades similares, como el dengue. De ser ése el caso, un enfoque sencillo y directo para la clasificación de programas —consistente con el principio de basar los programas en resultados— implicaría crear un subprograma de enfermedades portadas por insectos que mapeara directamente a la subdirección. Sólo se consideraría deseable crear un subprograma de paludismo por separado si el ministerio y sus altos mandos quisieran controlar qué porcentaje de recursos aplica la subdirección a la prevención de esa enfermedad y qué porcentaje a sus otras responsabilidades.

Incluso en el caso en que los altos mandos desearan controlar el nivel de recursos aplicado específicamente para el combate del paludismo, sólo lo podrían lograr si los contadores del ministerio pudieran monitorear cómo es que la subdirección correspondiente emplaza realmente los recursos para la atención del paludismo y las otras enfermedades. La determinación de la practicidad de esa tarea, como se examinó en la sección anterior, radica en si se utilizan o no recursos compartidos. Por ejemplo, ¿una cantidad significativa de miembros del personal de la subdirección de enfermedades transmitidas por insectos trabaja tanto en la prevención del paludismo como en la prevención de la fiebre amarilla? De ser así, se necesitará considerar la practicidad de una asignación de costos precisa antes de decidirse a crear un subprograma de paludismo por separado. En un país avanzado que cuente con cantidades sustanciales de dinero y de recursos contables calificados para dedicarlos a esa tarea, podría resultar bastante viable efectuar ese tipo de asignación de costos aunque no tanto en un país en vías de desarrollo.

Por consiguiente, el principio general establece que se debería evitar dividir en varios programas (o subprogramas) a las unidades organizativas que entreguen o contribuyan a distintas líneas de producto si no se considera deseable indicar a cada una de las unidades cómo asignar sus recursos entre esas líneas de productos. Otra razón para evitarlo es que no sea viable asignar los costos de las unidades organizativas a las líneas de productos en cuestión.

En el caso de la subdirección de enfermedades portadas por insectos, si no resulta deseable o práctico dividir la prevención del paludismo en un subprograma separado, no se contradice el principio de basar los programas en resultados. La “línea de productos” de la prevención del paludismo se encuentra tan estrechamente relacionada con la de prevención de la fiebre amarilla que un solo subprograma de enfermedades transmitidas por insectos que las incluya a ambas no viola de ninguna manera dicho principio.

La situación cambia cuando existen unidades organizativas que contribuyen a varias líneas de productos *completamente diferentes* y, por ende, las unidades deben dividirse entre varios programas para respetar plenamente el principio de que los programas se basen en resultados. Los dos ejemplos más comunes son:

- Las unidades de servicio de apoyo interno para todo un ministerio, tales como la administración de recursos humanos, tecnologías de la información y finanzas. Esas unidades no se basan en líneas de producto porque las líneas de “productos” se refieren a los tipos de productos (es decir, de servicios a clientes externos). Por el contrario, los servicios de apoyo son actividades que sustentan la entrega de todos los distintos tipos de productos proporcionados por el ministerio.
- Centros que ofrecen todos los servicios requeridos. Centros ministeriales de servicio al cliente, frecuentemente de nivel regional, que proporcionan diversos tipos de líneas de producto del ministerio en un mismo lugar.

Algunos sugieren que resulta esencial que los costos de esos tipos de unidades organizativas se dividan entre los programas basados en resultados que apoyan. Por ejemplo, en un ministerio de educación que tenga un programa de educación primaria, uno de educación secundaria y otro de educación terciaria, el gasto en servicios de apoyo para todo el ministerio se dividiría entre esos tres programas conforme al uso que diera cada programa de esos servicios. De igual manera, los costos de un centro de servicio al cliente regional del gobierno local (una especie de centro que ofrece todos los servicios requeridos) se asignarían entre servicios de planificación de la localidad, cuestiones de agua/drenaje y otras líneas de productos clave del gobierno local. Generalmente, el argumento que se presenta para justificarlo es que se considera esencial que los programas cubran el “costo total” de generar los productos que les competen.

Sin embargo, *dividir en el presupuesto* los servicios de apoyo o los centros que ofrecen todos los servicios requeridos entre las múltiples líneas de productos que sustentan sólo se podría justificar si el gobierno o los altos mandos ministeriales desean planificar y controlar la forma en que esas unidades asignan sus recursos entre las líneas de producto. Con todo, quizás no se requiera. Por el contrario, tal vez prefieran que la unidad organizativa en cuestión pueda responder con flexibilidad a lo largo del año al asignar el tiempo de personal en donde más se necesite. De ser así, entonces no es *deseable* dividir tales servicios entre las líneas de producto. La cuestión de cuán propicio es segmentar los costos de los servicios de apoyo es muy diferente a la *viabilidad* en términos contables, con base en las capacidades de un país en particular.

Bajo los sistemas de presupuestación por programas, tales consideraciones llevan a la creación generalizada de “programas” artificiales —tales como los programas de servicios de apoyo o los de servicios regionales— para cubrir esos tipos de unidades organizativas a pesar de que tal acción constituye una violación al principio de que los programas “se basen en resultados”. Dichos programas artificiales constituyen excepciones justificables (y estrictamente limitadas) a la regla de basar los programas en resultados. Sin embargo, la existencia de esas excepciones no se debe considerar como una posibilidad para distorsionar de manera indiscriminada la estructura de los programas. Tampoco debe concebirse como una oportunidad para dar cabida a cualquier tipo de estructura organizativa que pudiera existir sin importar cuán alejada se encuentre de los principios organizativos racionales y del enfoque en resultados.

Como consecuencia, analizamos esas excepciones detalladamente antes de examinar, desde una perspectiva crítica, la tan escuchada propuesta de que por cuestión de principio, la estructura de los programas se debería “alinearse” a la organizativa.

4.2 Servicios y programas de apoyo

Los programas de apoyo —también conocidos con otros nombres, entre ellos *programas de administración* y *programas de servicios corporativos*— se utilizan comúnmente dentro de los sistemas de presupuestación por programas.

4.2.1 ¿Qué es un programa de servicios de apoyo?

Los programas de apoyo agrupan los servicios de apoyo interno y los gastos de administración corporativos de un ministerio, tales como la administración de recursos humanos, el soporte de tecnologías de información y comunicación, la gestión financiera interna y la gestión a nivel de altos mandos ministeriales. Asimismo, cubren todos los servicios de apoyo y los suministros manejados en conjunto a escala ministerial. Su asignación entre las direcciones se puede determinar flexiblemente a lo largo del año de acuerdo con lo que se requiera. Por ejemplo, un programa de apoyo incluiría:

- Un presupuesto de capacitación a escala ministerial.
- Artículos de oficina, si se compran y administran como inventario del ministerio y se ponen a disposición de cada una de las direcciones en el transcurso del año, conforme se requiera.
- Una flotilla de automóviles con chofer para todo el ministerio, disponible para el uso de todo el personal, cuando se requiera.

En ocasiones, los programas de apoyo pueden cubrir también servicios de apoyo para algunos de los programas del ministerio, aunque no para todos. Considérese un ministerio del medio ambiente que tenga tres programas: protección ambiental, protección de la vida silvestre y gestión forestal. Supongamos que el ministerio opera un centro de pruebas de laboratorio que ofrece servicios al programa de protección ambiental y al de protección de la vida silvestre pero no al de gestión forestal. A pesar de que los servicios de apoyo del laboratorio no se proporcionan a *todos* los programas de ese ministerio, de todas formas se incluirían dentro del programa de apoyo.

A diferencia de otros programas, los de apoyo no se basan en resultados. En otras palabras, no constituyen grupos de productos con un resultado en común. Como explicamos previamente, los productos se definen estrictamente como servicios prestados por el ministerio a *clientes externos*. Los servicios de apoyo se proporcionan a *clientes internos* dentro del ministerio. Por la misma razón, los programas de apoyo en general no tienen resultados específicos por programa sino que contribuyen indirectamente al logro de los objetivos de varios o de todos los otros programas basados en resultados del ministerio al cual le brindan apoyo. De esa manera, por ejemplo, dentro del Departamento de Policía, los programas “principales”, tales como el de vigilancia contra la delincuencia, son los que producen resultados para la comunidad (entre ellos, una disminución en el número de delitos cometidos). Los servicios proporcionados por el programa de apoyo del Departamento de Policía no generan por sí mismos la disminución en la tasa

de delitos ni otros resultados policiales, sino que sustentan al resto del departamento para que éste los obtenga.

4.2.2 ¿Por qué se requieren programas de apoyo?

La alternativa a contar con un programa de apoyo consiste en incluir fondos dedicados a los servicios de apoyo interno dentro del presupuesto para los programas basados en resultados que se beneficiarán de dichos servicios. Así, por ejemplo, el programa de protección ambiental del Ministerio del Medio Ambiente incluiría una porción del presupuesto ministerial para la administración de recursos humanos, de tecnologías de la información y demás; de la misma manera que lo harían los programas de protección de la vida silvestre y de la gestión forestal.

Obviamente, incluir el gasto de servicios de apoyo dentro de los programas basados en resultados crea la necesidad de una asignación de costos. Por ejemplo, resultaría necesario registrar qué porción de tiempo asigna, el personal de administración de recursos humanos del Ministerio del Medio Ambiente, a la contratación de personal y a la provisión de otros servicios para el programa de protección ambiental comparado con los otros dos programas. De manera similar, el personal de apoyo de tecnologías de información necesita mantener registros exactos del tiempo que emplean en proporcionar asistencia al personal de cada una de las tres áreas de programas. Como analizamos previamente, garantizar la exactitud de esos registros de asignación de costos no es un asunto trivial y podría superar la capacidad de muchos países de bajos ingresos. Sin embargo, en el caso de los países avanzados, la asignación de costos indirectos se considera plausible en general si el gobierno decide que vale la pena llevarla a cabo.

Algunos analistas opinan que evitar la asignación de costos indirectos constituye la única consideración que podría justificar la creación de programas de apoyo. Con base en ello, aceptan de buen grado que países de bajos ingresos consideren razonable la creación de tales programas pero sostienen que la “mejor práctica” —para países avanzados con la capacidad técnica y financiera que ello requiere— es eliminar los programas de apoyo y asignar a los programas basados en resultados todos los costos de los servicios de apoyo. Desde esa perspectiva, los programas de apoyo se conciben como una mera etapa en la evolución de un sistema de presupuestación por programas, desde su forma más simple hasta la más elaborada.

Con todo, dicha perspectiva no incluye una consideración importante: para la mayoría de los servicios de apoyo, ni el gobierno ni los altos mandos ministeriales desean decidir anticipadamente ni controlar la manera en que se asignan los recursos entre los programas basados en resultados que reciben tales servicios. Una vez más, es crucial tener en mente que la elaboración de presupuestos por programas es un sistema de *presupuestación* por programa, conforme al cual los presupuestos se asignan a programas y se espera que los ministerios y las unidades organizativas ministeriales que reciben esos presupuestos se adhieran a ellos. Como subrayamos antes, los presupuestos de los programas no se componen simplemente de medidas contables sobre el costo de generar líneas específicas de productos. Por ello, el parlamento, al aprobar uno de dichos presupuestos, gira instrucciones para los ministerios; les indica que no gasten más de un monto X en el programa A, un monto Y en el programa B y así sucesivamente. Eso significa que, si el gasto de los servicios de apoyo del ministerio se incluye en el monto X del programa A y

Materiales de capacitación

en el monto Y del programa B, el gobierno está indicando al ministerio el grado en que los servicios de apoyo de ese ministerio se proporcionarán a los programas A y B.

Supongamos, por ejemplo, que el Ministerio de Educación tiene sólo dos programas. Uno es de educación primaria y el otro es de secundaria; y no cuenta con uno de apoyo. Más aun, imaginemos que la estructura organizativa del ministerio consiste de tres departamentos: uno de escuela primaria y otro de escuela secundaria, a cada uno de los cuales les asigna internamente el ministerio 40% de su presupuesto total; el tercer departamento es el de servicios de apoyo, al cual le asigna internamente 20% de su presupuesto. Supongamos también que se calcula, al momento de elaborar el presupuesto, que el departamento de servicios de apoyo proporcionará los mismos niveles de apoyo a cada uno de los dos departamentos principales. Entonces, para reflejar esas asignaciones, el presupuesto del *programa* aprobado por el parlamento asigna la mitad del presupuesto del ministerio al programa de educación primaria y la otra mitad al de educación secundaria para incluir así la porción que cada programa gasta en servicios de apoyo.

A fin de garantizar que ningún programa gaste más de lo autorizado, el Ministerio de Educación tendrá que asegurarse de que el departamento de servicios de apoyo no dedique más de la mitad de sus recursos a apoyar a ninguno de esos dos programas. Ahí radica el problema. ¿Por qué desearía, el liderazgo político o el Ministerio de Finanzas, dictar la forma en que los servicios de apoyo del Ministerio de Educación asignan sus esfuerzos a lo largo del año entre el programa de educación primaria y el de educación secundaria? Si, por ejemplo, por eventos inesperados, el programa de primaria requiere mayor apoyo del anticipado del grupo de recursos humanos para el reclutamiento de personal en un año dado, ¿no se debería brindar al ministerio la flexibilidad necesaria para modificar la disposición de sus servicios de apoyo según lo requiera?

Si uno cree que a los ministerios deberían tener la flexibilidad de asignar los servicios de apoyo a donde se les necesite en el transcurso del año, entonces se vuelve razonable *en principio* implementar un programa de apoyo incluso en los casos en que la contabilidad de la asignación de costos entre programas no represente un problema insuperable. El programa de apoyo debería incluir todos los servicios de apoyo que son genéricos y que pueden reasignarse fácil y flexiblemente de un programa basado en productos a otro a fin de satisfacer las necesidades cambiantes.

De acuerdo con la presupuestación por programas, no se puede esperar que los programas presupuesten o rindan cuentas del gasto proveniente de fuentes en común, cuya asignación se encuentre fuera de su control. De manera realista, pueden rendir cuentas exclusivamente de la presupuestación y del uso de servicios de apoyo que sean sólo de ellos y sobre los cuales ejerzan control.

Las consideraciones mencionadas plantean la regla siguiente.

Regla 5: Los ministerios deberían establecer programas de apoyo que incluyan servicios de apoyo y otros gastos administrativos corporativos en dos casos:

- Cuando se considere deseable mantener la flexibilidad para proporcionar servicios de apoyo a los distintos programas basados en resultados del ministerio a lo largo del año.
- Cuando no se considere viable —es decir, no se considere posible a un costo razonable— asignar con precisión, entre programas basados en resultados, los costos de los servicios de apoyo en el sistema contable.

En consecuencia, sólo los servicios de apoyo para los programas que exijan flexibilidad en la manera en que asignan la asistencia que ofrecen entre “líneas de producto” durante la ejecución del presupuesto deben necesariamente asignar su gasto al programa de apoyo. Asimismo, las unidades organizativas que contienen múltiples programas deben emplazar su gasto entre los programas correspondientes, cuando el país cuente con la capacidad técnica para ello.

Lo anterior implica también que los programas de apoyo deberían cubrir el gasto en servicios de apoyo únicamente cuando se presten a escala ministerial o, por lo menos, a varios programas. Todo gasto en servicios de apoyo que se dedique a un solo programa se debería incluir dentro de ese programa. Por ejemplo, si dentro de la dirección de educación primaria del Ministerio de Educación existiera un pequeño grupo de profesionales en recursos humanos que prestaran servicios de apoyo exclusivamente a las escuelas primarias, se les debería contar dentro del programa de educación primaria. No es recomendable incluirlos en el programa de apoyo de escala ministerial. Todo gasto dirigido hacia servicios de apoyo sólo para un programa se debería incluir dentro de éste y no en el de apoyo. De igual manera:

- Si la dirección de aviación del Departamento de Transporte implementa un programa de aviación y contempla contratar instructores al año siguiente para impartir capacitación específica en ese tema a los miembros de su personal, se le debe incluir en el presupuesto de dicho programa.
- Si el servicio de aduanas del Ministerio de Finanzas, que opera independientemente y en oficinas aparte, requiere sus propios artículos de oficina y su propia flotilla de automóviles, se les debería incluir en el programa de aduanas y no en el programa de apoyo del ministerio.

El tratamiento de los costos de apoyo, por lo tanto, depende cómo se consideren al momento de presupuestarlos: como recursos compartidos o como recursos etiquetados para programas específicos. Si son recursos en común, entonces forman parte del programa de apoyo; si se destinan a programas específicos, entonces forman parte del programa correspondiente.

Otra implicación de lo anterior es que los ministerios pequeños que cuentan con un solo programa basado en resultados no requieren un programa de apoyo. Por ejemplo, una comisión contra la corrupción podría muy apropiadamente contar con un solo programa: “combate contra la corrupción”. Como todos los servicios de apoyo de la comisión se prestan a ese único programa, no se generan problemas de viabilidad o de conveniencia para asignar esos costos entre varios programas.

Por lo tanto, conforme a la Regla 5 arriba mencionada, se deriva la siguiente:

Regla 6: Los ministerios que cuenten con un solo programa basado en resultados no necesitan programas de apoyo.

En general, debería existir un solo programa de apoyo que agrupe todos los servicios de apoyo estándar encontrados en todos los ministerios. Este tipo de programas no ayuda a los tomadores de decisiones presupuestarias de nivel central a priorizar los tipos de servicios que se ofrecerán al público. Por ello, no se obtiene beneficio alguno al fragmentar el programa de apoyo en, por decir, un programa de apoyo para las tecnologías de información y comunicación, otro para la gestión financiera y así sucesivamente.

4.2.3 Subprogramas de apoyo

Dentro de todo programa, siempre existirán servicios de apoyo —por lo general mucho más limitados— a escala de programas o que cubran por lo menos más de un subprograma. La más obvia es la gestión a nivel de dirección dentro de un programa que corresponda a una dirección dada. En principio y por lo tanto, los argumentos presentados en la sección anterior con relación a los *programas* de apoyo aparentemente justifican también la creación de *subprogramas de apoyo* dentro de cada programa. Algunos países aplican esta medida.

Sin embargo, otros países evitan los subprogramas de apoyo y emplean, en su lugar, una solución aproximada, como incluir gastos administrativos de programas en el subprograma más grande. Esa decisión resulta bastante razonable donde, como suele ser el caso, el gasto en servicios de apoyo es bastante pequeño con relación al del programa como un todo (en particular, donde la mayoría de los servicios de apoyo, tales como recursos humanos, tecnologías de la información y demás, los proporciona el ministerio en su conjunto, en vez de prestarse a nivel de programa). Con todo, cuando existen servicios de apoyo relativamente grandes a nivel de programas u otros gastos administrativos, se debería implementar un subprograma de apoyo. Esencialmente, se resume a aquello que los contadores llaman la “materialidad” del gasto en cuestión.

4.2.4 Asignación de costos de apoyo para propósitos de información

Como mencionamos antes, un argumento clave para la asignación de costos indirectos es la conveniencia de conocer los costos “totales” de los productos. Cabe subrayar que tal asignación se puede realizar incluso cuando existan programas de apoyo. En otras palabras, no hay razón para evitar que, al final del año fiscal, los contadores del ministerio efectúen un ejercicio de costo de gestión para asignar los costos del programa de apoyo a los distintos programas. Si el ministerio decide emprender esa tarea, entonces será un mero ejercicio informativo relacionado con reportes/gestión que no tiene nada que ver con el control presupuestario ejercido sobre la distribución de los esfuerzos de los servicios de apoyo durante el año.

Tal es precisamente el ejercicio que lleva a cabo el gobierno francés. Aunque Francia asigna, en el sistema contable, el gasto en servicios de apoyo a programas basados en resultados para propósitos de información de la gestión, de todas maneras utiliza programas de apoyo.

4.2.5 Países sin programas de apoyo

Existen unos cuantos países que cuentan con sistemas de presupuestación por programas pero que no utilizan programas de apoyo. Australia es un ejemplo prominente de ello. ¿Cómo se aplica el análisis presentado a esos países?

Una de las características clave del sistema australiano es que, a diferencia de la práctica internacional predominante, el parlamento no determina los presupuestos de los programas. Por el contrario, en el presupuesto anual, el parlamento asigna montos globales a los ministerios. Sin embargo, las asignaciones para los programas, incluidas en los documentos presupuestarios, se presentan al Parlamento sólo con fines informativos. Los ministerios y el poder ejecutivo tienen plena facultad para variar como les convenga la asignación del presupuesto por programa. Este arreglo evita la inflexibilidad en el uso de servicios de apoyo que surgiría en caso contrario —si los programas constituyeran categorías de apropiación legal. Dicho de otra manera, la inclusión de los costos de los servicios de apoyo en los programas basados en resultados no significa que se necesite regresar al parlamento a solicitarle que modifique el presupuesto anual para permitir cambios significativos en los recursos destinados a servicios de apoyo entre programas basados en resultados.

Sin embargo, no queda claro cuán útil resulta dicha práctica australiana. La comparación del gasto reportado con el presupuestado a nivel de programa en ese país no revela el grado de variabilidad que se esperaría del uso flexible de servicios de apoyo en el transcurso del año. Por consiguiente, surge la sospecha razonable de que la asignación contable de los servicios de apoyo entre programas basados en resultados podría no ser exacta.

En términos más generales, sin importar si el parlamento establece o no las apropiaciones a escala de programas, la intención del sistema de presupuestación por programas es que los programas constituyan categorías presupuestarias y no meramente categorías contables. La práctica australiana no es del todo consistente con ese objetivo.

4.3 Estudio de caso: Servicios de inspección educativa

En muchos países, los ministerios de educación cuentan con direcciones de inspección. Éstas agrupan inspectores, por lo general ex maestros de alto nivel, que monitorean el desempeño del personal docente activo en el salón de clase. Algunos países reflejan lo anterior en las clasificaciones de programas de sus ministerios de educación al crear ejercicios de inspección que cubren programas específicos (a menudo, se llaman programas de *calidad de la educación*). Sin embargo, queda claro que un programa de esa naturaleza no se basa en resultados. La inspección no es un producto sino un servicio de apoyo cuyo papel consiste en ayudar a la entrega del producto real (alumnos instruidos). Entonces, ¿se considera apropiado contar con un programa como el de calidad de la educación antes mencionado, o la actividad de inspección se debería incorporar a los programas basados en resultados correspondientes de un ministerio de educación? Es decir, ¿se debería repartir el gasto en inspección entre los programas de educación primaria y de educación secundaria?

El análisis anterior sugiere que la respuesta depende de cómo se gestione la actividad de inspección. Si dentro de la dirección de inspección escolar existen subdirecciones independientes para educación primaria y secundaria de manera tal que los inspectores se especializan en un tipo de educación, entonces la mejor práctica consiste en incorporar las subdirecciones al programa de educación primaria y al de secundaria, respectivamente.⁷ Sin embargo, si los mismos inspectores trabajan en los dos tipos de escuelas, probablemente dicha solución no resulte apropiada. En ese último caso, el punto es si se debe crear un programa específico (como el de calidad de la educación) para las actividades de inspección o si basta con incorporarlas al programa de servicios de apoyo del ministerio. Hay mucho que argumentar a favor de esa última solución, que minimiza la cantidad de programas ministeriales que no se basan en resultados. El diseño de una estructura de programas ministerial no consiste en un simple ejercicio creado para aumentar la prepotencia de las direcciones al brindarles sus “propios” programas.

4.4 Centros que ofrecen todos los servicios requeridos

En ocasiones, al desarrollar una clasificación de programas surge el desafío de cómo abordar los centros de servicios “todo en uno”. Dichas entidades son centros de servicio al cliente que ofrecen todos o una gran variedad de servicios ministeriales al público en un solo lugar con una ubicación conveniente. A menudo, se encuentran en establecimientos regionales para facilitar el acceso de los clientes. Por ejemplo, un gobierno local podría operar ese tipo de centros a escala regional, donde los ciudadanos podrían acudir para solicitar asistencia para la obtención de permisos de construcción, para la resolución de problemas de manejo de basura y drenaje, para solventar dificultades con la reparación y el mantenimiento de carreteras, y para muchos otros asuntos que son responsabilidad del gobierno local.

Un centro que ofrece todos los servicios es una unidad organizativa que, por definición, se fundamenta en un principio geográfico; su origen no se encuentra en las líneas de productos pero entrega gran variedad de dichas líneas. Por lo tanto, no es posible asignar uno de tales centros a un solo programa basado en resultados. En el caso del gobierno local, por ejemplo, entre los programas basados en resultados podría existir uno de construcción y planificación urbana, otro para la red carretera, uno más de recursos hidráulicos y así sucesivamente. Se puede inferir de manera obvia e inmediata que los centros “todo en uno” no tienen cabida en ninguno de esos programas.

El método adecuado para manejar esos centros depende, en primer lugar, de si emplean fondos compartidos para la entrega de múltiples líneas de producto o si utilizan recursos especializados. Si en el caso del gobierno local, el mismo personal que ofrece el servicio al cliente en dicho centro maneja todas las distintas solicitudes de información sobre temas diversos —y que incluso remita quizás los casos más complejos al personal de la oficina central—, entonces probablemente sea poco deseable asignar sus tiempos y costos entre los programas correspondientes basados en resultados. En efecto, la cantidad de tiempo que dedican a cada línea de producto dependerá de la demanda de los clientes y no quedará bajo el control directo de los altos mandos. Bajo esas circunstancias, se considera adecuado separarse del

⁷ La gestión de alto nivel de cualquier otro gasto (relativamente limitado) de la dirección de inspección escolar podría incluirse, por tanto, en el programa de apoyo ministerial.

principio de basar los programas en resultados; sería conveniente crear un programa específico para el centro o los centros, o bien incluirlos en el programa de apoyo ministerial.

Sin embargo, si uno de esos centros “todo en uno” se estructura en torno a personal especializado en brindar servicio al cliente, de manera que cada miembro del personal maneje tan sólo una línea de producto, entonces las cosas cambian. Por ejemplo, imaginemos una oficina regional del Ministerio de Agricultura que ofrezca asesoría técnica y especializada sobre extensión agrícola (consejos técnicos a los agricultores), servicios veterinarios de monitoreo y respuesta (para brotes de enfermedades en animales) y otros servicios. De esa manera, por ejemplo, los servicios veterinarios de monitoreo y respuesta los ofrecerá únicamente el veterinario capacitado integrante del personal del centro regional, y los servicios de extensión agrícola los prestarán sólo los oficiales designados para ello. De ser así, la mejor práctica consistiría en dividir el centro regional entre los correspondientes programas basados en resultados de dicho ministerio para que, por ejemplo, los salarios de las oficinas de extensión agrícola se asignen al programa de agricultura. (Tal decisión no abarcaría algunos gastos administrativos de la oficina regional, mismos que sería apropiado incluir en el programa de apoyo del ministerio.)

Lo anterior podría resultar bastante complejo para algunos países y, por ello, quizás optarían por una solución más simple en la forma de un programa específico de servicios de ámbito regional, o por su inclusión en el programa de apoyo del ministerio. Con todo, el hecho de que ciertos países pudieran adoptar ese enfoque por razones pragmáticas no debería percibirse como una justificación o como un pseudo principio que establezca que, en el caso de los centros “todo en uno”/de servicios regionales, la estructura de programas debe apegarse *necesariamente* a la organizativa.

4.5 ¿Los programas se deberían alinear a la estructura organizativa?

En las secciones anteriores, hemos argumentado a favor de la idoneidad de limitar las excepciones al principio de basar los programas en resultados para evitar subdividir ciertas unidades organizacionales en programas o subprogramas. Dicho argumento es muy diferente a la propuesta de “alineación” (ésta sugiere que la estructura de los programas debe apegarse *siempre* a la organizativa). Los proponentes de la alineación plantean tres aseveraciones en su defensa:

- La estructura organizacional es muy diferente a las líneas de productos. Entonces, fundamentar completa o primordialmente, la estructura de programas del todo o primordialmente, en resultados generaría que los programas diverjan mucho de la estructura organizacional.
- No es posible presupuestar tanto por estructura organizativa como por programa en los casos en que difieran significativamente.
- La alineación de programas a estructuras organizativas se considera esencial para la claridad en la rendición de cuentas de gestión para el desempeño.

Bajo esa óptica, Schick⁸ afirmó que los programas y las estructuras organizacionales son “en esencia bases antagonistas para configurar las asignaciones presupuestarias”. También mencionó que la

⁸ Schick, A., “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, núm 2, 2007, pp. 109- 138.

elaboración de presupuestos por programas basados en resultados “no funciona porque no puede desplazar a las organizaciones que fungen como unidades básicas de decisión al elaborar presupuestos”.⁹

Con respecto al primer punto, es importante no exagerar la escala del conflicto que existe entre la estructura organizacional y la clasificación basada en resultados. En efecto, es verdad que la estructura mencionada divergirá siempre y en todo lugar en cierto grado de una clasificación del gasto de programas (sólo de programas basados en resultados). Sin embargo, normalmente el grado de superposición entre ambas es elevado. Usualmente y de manera bastante significativa, las estructuras organizativas se basan en categorías de servicios prestados al público o a otras entidades externas. Por ello, es común que sean muy compatibles con los programas basados en resultados. Un ejemplo representativo de ello sería un ministerio de educación dentro del cual normalmente existirían direcciones separadas para la educación primaria, secundaria y terciaria, que mapearan naturalmente a los programas de esos tres tipos de educación. De igual manera, dentro de un ministerio del medio ambiente, se encontrarían direcciones independientes para la conservación de la naturaleza y el control de la contaminación, que nuevamente corresponderían directamente a dos programas.

Con respecto al segundo punto, sin lugar a dudas, no es verdad que en los casos donde la estructura de programas diverge de la organizativa resulte imposible presupuestar, es decir, controlar la asignación de recursos en términos de las dos estructuras. Al combinar varias direcciones en un solo programa, por ejemplo, no se genera ningún problema para la ejecución del presupuesto siempre y cuando la porción del presupuesto del programa de cada dirección se especifique con toda claridad. Tampoco existe problema alguno al dividir el presupuesto de una unidad organizativa entre varios programas o subprogramas, sin embargo es indispensable que se respeten las reglas presentadas en las secciones anteriores de este documento. De hecho, la norma para ciertos recursos controlados por direcciones o subdirecciones es “blindarlos” para proyectos específicos, incluso en países en vías de desarrollo.

Obviamente, lo anterior sucede más comúnmente cuando se trata de proyectos de capital, aunque también se observa muy frecuentemente que se blinden proyectos en curso. Por ejemplo, la dirección de salud preventiva del Ministerio de Salud de un país en vías de desarrollo podría necesitar proteger un proyecto específico financiado por un donante para una cierta intervención preventiva para el SIDA. En ese caso, la dirección o subdirección necesita controlar, dar cuenta de manera confiable del gasto en los proyectos específicos en cuestión y distinguirlo del uso de sus otros recursos. Dividir los recursos de una unidad organizativa entre varios programas o subprogramas involucrados no difiere del blindaje de fondos para proyectos específicos (debe suponerse nuevamente que se evitará efectuar tales divisiones en las circunstancias concretas descritas en esta guía).

En cuanto al tercer punto, queda claro el beneficio de unificar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los altos mandos con respecto a los programas. Sin embargo, de ello no se desprende que la estructura de programas deba embonar con la organizativa sin importar cuán mal se haya diseñado esta última.

⁹ Véase Robinson, M., “Performance Budgeting”, en Allen, R. *et al.* (eds.), *International Handbook of Public Financial Management*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013. En dicho texto se presenta una crítica hacia la postura de Schick.

Comúnmente en el ámbito gubernamental, la responsabilidad sobre una misma línea de productos se divide inadecuadamente entre varias unidades organizativas. Esto suele ser resultado de la extralimitación del mandato (es decir, cuando las unidades se involucran de manera inapropiada en áreas de responsabilidad de otros) o de la presión para crear más cargos de alto nivel para dar cabida a individuos ambiciosos o a quienes tienen importantes contactos políticos. En esas circunstancias, seguramente es mejor reformar la estructura organizativa para reducir su desviación del principio de basarse en líneas de productos, que distorsionar la estructura de los programas para adaptarla a las desordenadas estructuras organizativas que han surgido con el paso del tiempo.

Muy a menudo, se justifican los casos en que la estructura organizativa diverge de las líneas de productos. En esas circunstancias, la presupuestación por programa promueve —y se debería considerar vinculada a— la reestructuración organizativa. Chevauchez argumentó que, en Francia, precisamente ese tipo de reestructuración ha constituido un derivado clave del sistema de programas basados en resultados adoptado por el Parlamento en 2001.¹⁰ Idealmente, tal reestructuración debería acompañar a la introducción de una clasificación de programas pero, en la práctica, rara vez es posible; se prefiere introducir una estructura de programas razonable, y esforzarse después por reformar las estructuras organizativas.

Reformar las estructuras organizacionales para acercarlas más a las estructuras de programas basados en resultados adquiere particular importancia en el caso de los sistemas de servicio civil tradicionales enfocados hacia su propio interior. Una reestructuración organizacional sensata, consistente con la orientación al cliente, además de integrar unidades organizativas independientes que generen productos muy relacionados, también debería eliminar, aunque no en todos los casos, las estructuras organizativas que no se basen en productos sino en tipos de actividad (es decir, competencias profesionales/tipos de procesos de trabajo, tales como la ingeniería). Para ilustrar lo anterior, considérese un ministerio de obras públicas cuya estructura organizacional gire en torno a departamentos de diseño, construcción y mantenimiento en vez de basarse en departamentos de líneas de productos (tales como un departamento de infraestructura del transporte y uno de edificios públicos).

De lo anterior se deriva que se debe aceptar que habrá algunos programas y subprogramas sobre los cuales no asumirá responsabilidad un solo director de unidad organizativa. En otras palabras, mantener el principio de que los programas deberían basarse en resultados al máximo grado posible significa aceptar que los programas no representan estructuras de *gestión* en sí mismos. Un ejemplo de ello proviene de Francia, donde para cada programa se nombra a un director que dejará de comportarse como director de su unidad organizativa con control jerárquico sobre la totalidad de su programa en los casos en que diverjan las estructuras de programas y la organizacional. Esa situación implica contar con un tipo de gestión matricial conforme a la cual esos directores de programa posean autoridad y facultades específicas y transversales sobre las unidades organizativas encabezadas por otros. Sin embargo, no todos los países que han implementado sistemas de presupuestación por programas cuentan con esa clase de arreglos.

¹⁰ Chevauchez, B., “Public Management Reform in France”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007.

4.6 ¿Existe una relación simplificada entre programas y unidades organizativas?

Aunque el análisis previo deja en claro que en principio no hay nada malo en dividir unidades organizativas entre varios programas o subprogramas, tal división obviamente aumenta la presión ejercida en el sistema contable por el trabajo de asignación de costos que conlleva. En el caso de países en vías de desarrollo con recursos financieros muy limitados y con poca capacidad de contabilidad de gestión —o países que simplemente deseen un sistema de presupuestos basados en resultados lo más simple posible—, la decisión pragmática a menudo apunta a evitar tales complejidades. Es recomendable que opten por una relación simplificada entre la estructura organizacional y los programas. En esta sección se explica cómo funciona ese enfoque simplificado; y se subraya que, incluso con dicha perspectiva, no basta que la estructura de programas se asemeje a la organizativa.

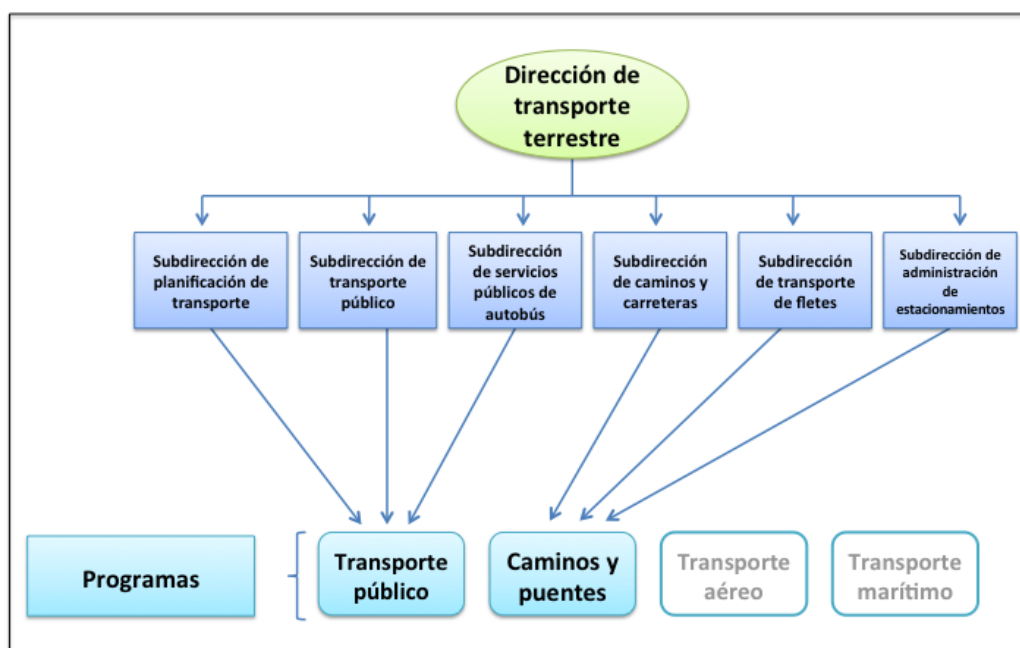
Retomemos por un momento el ejemplo de la subdirección de enfermedades portadas por insectos. La decisión implicaba decidir de si conviene dividirla en varios subprogramas (incluido uno de paludismo y uno o más subprogramas adicionales) o conservar sólo un subprograma para ese tipo de enfermedades. Los países que deseen minimizar la tarea de asignación de costos simplemente descartarían ese tipo de división, por cuestión de políticas, e insistirían en que hubiera un solo subprograma para todas esas enfermedades.

En términos más generales, sin dejar de asumir que existe una estructura organizativa de tres niveles en la cual los ministerios se componen de direcciones y que éstas a su vez constan de subdirecciones, la necesidad de dividir el costo de los recursos de las unidades organizativas entre programas y subprogramas se puede minimizar. Para ello, debe exigirse que cada subdirección se asigne a uno y sólo uno de los programas. Este requisito implica automáticamente que cada subdirección se asigne a un programa y sólo a uno. De ser así, aunque las direcciones pudieran mapear a varios subprogramas e incluso, en algunos casos, a más de un programa, determinar los costos de los programas y los subprogramas se reduciría primordialmente a sumar los costos de las subdirecciones que los comprenden. En otras palabras, una vez que el sistema contable haya asentado el gasto por unidad organizativa, el registro del gasto por subprograma y por programa se efectuará automáticamente sin requerir trabajo adicional de asignación de costos.¹¹

El mapeo directo de subdirecciones a subprogramas y programas se ilustró de forma abstracta en la Figura 3. En la Figura 6, se presenta un ejemplo concreto de un mapeo preciso entre subdirecciones y programas en el caso de un ministerio hipotético de transporte.

¹¹ Esta medida simplifica un poco las cosas para fines de la exposición. La razón es que algunos recursos se controlan a nivel de dirección o de ministerio; no se asignan nunca a subdirecciones. Con todo, los recursos deben emplazarse en programas aunque, en numerosas ocasiones, ello implique proporcionarlos a programas y subprogramas de servicios de apoyo. Esta medida, a su vez, facilitará en mucho la tarea.

Figura 6. Ejemplo hipotético de mapeo entre subdirecciones y programas



Para asegurar que las subdirecciones nunca mapeen a más de un subprograma, se necesitará en algunos casos tratar con unidades organizativas que entreguen distintas líneas de productos. Esto lo pueden hacer mediante desviaciones adicionales del principio de basar los programas en resultados y con la creación de pseudo “subprogramas” y “programas” fundamentados en la unidad organizativa. Dicho de otra manera, ese enfoque simplificado requerirá concesiones adicionales a dicho principio, que vayan más allá de las desviaciones que permiten crear programas de apoyo, por ejemplo. Sin embargo, estas situaciones se pueden evitar en algunos casos mediante una reestructuración organizacional para subdividir una unidad organizativa que tenga una línea de varios productos en dos o más unidades asociadas a líneas de producto específicas.

Cabe resaltar que ese enfoque no descarta la combinación de varias direcciones en un solo programa y, por consiguiente, no constituye una “alineación” total de la estructura de programas y la organizativa. Incluso en las circunstancias que enfrentan países en vías de desarrollo persiste un argumento convincente a favor de combinar las direcciones que entreguen a un solo programa las mismas líneas de producto o líneas muy similares.

Lo anterior apunta a la siguiente regla:

Regla 7: En países que deseen contar con un sistema simple de presupuestación por programas, se podría considerar aceptable desde el punto de vista pragmático definir estructuras de programas (y, según convenga, modificar las estructuras organizativas) que garanticen que toda unidad organizativa “elemental” se asocie sólo a un subprograma y a un programa.

Las unidades organizativas “elementales” son aquéllas que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía organizacional. De éstas, se componen las unidades organizativas de mayor nivel (las subdirecciones, en el caso de una estructura de tres niveles). Obviamente, la regla anterior se formula con base en una jerarquía de programas de dos niveles, donde los subprogramas constituyen las unidades “elementales”.

4.7 Las fronteras ministeriales y los programas

En la mayoría de los países que cuentan con sistemas de presupuestación por programas, éstos no atraviesan los límites ministeriales. No sólo se confinan a ministerios específicos sino que, salvo algunas excepciones (y los programas de apoyo son ejemplo de las más obvias), tienen nombres distintivos que los separan de los programas de otros ministerios. Esta situación refleja en parte el hecho de que en una estructura administrativa bien organizada, los ministerios no deberían duplicar los servicios de sus contrapartes sino desempeñar funciones bien diferenciadas que se reflejen en los programas definidos para ellas. Al efectuar decisiones sobre prioridades entre programas, el gobierno elige entre opciones alternativas de gasto. Esta elección se complica si programas distintos poseen el mismo nombre y los ejecutan ministerios diferentes.

Sin embargo, lo anterior no implica que, en principio, siempre sea un error que los programas crucen las fronteras ministeriales. Analicemos un ejemplo práctico. En ciertos países africanos que han incorporado clasificaciones de programas a sus presupuestos, se ha tomado la decisión deliberada —por una razón del todo distinta— de introducir programas compartidos por varios ministerios de un mismo sector. Es decir, el sistema consta de programas basados en un “sector” y no en un ministerio. Para lograr que funcione, los términos legales en el presupuesto especifican el porcentaje del presupuesto global del programa que puede ejercer cada ministerio interesado.

La explicación de ese sistema se puede encontrar en el hecho de que, comparados con la mayoría, esos países utilizan estructuras gubernamentales integradas por un número mucho mayor de ministerios, hasta 50 en algunos casos. Obviamente, tal configuración resulta indeseable porque la multiplicación de ministerios genera un enorme problema de administración fragmentada. Así sucede cuando tres o cuatro ministerios, incluido por decir uno de artículos médicos, realizan las funciones que en la mayoría de los países llevaría a cabo un solo ministerio de salud. En ese caso se produce un serio conflicto de traslape de funciones ministeriales, sin mencionar la duplicación directa, misma que origina la creación de programas sectoriales. Para asegurar la coordinación de estos últimos, dichos países frecuentemente desarrollan mecanismos especiales de coordinación de programas de acuerdo con los cuales un ministerio recibe la responsabilidad de coordinación de todo un programa.

En esas circunstancias, se entiende que se utilice el mencionado enfoque de programas basados en sectores. La razón es que en vez de insistir en que los programas no crucen fronteras ministeriales, es más importante asegurar que el gasto de múltiples ministerios, mismo que se dirige en su totalidad a la entrega de una misma línea de producto, se agrupe en un solo programa. Evidentemente, es la segunda mejor solución puesto que garantizar la coordinación interministerial de programas compartidos suena bien en principio, pero en la práctica, es muy difícil de lograr. La mejor solución al problema de fragmentación de

programas entre demasiados ministerios pequeños consistiría en disminuir radicalmente el número de ministerios, eliminar la duplicación e implementar programas específicos para cada ministerio.

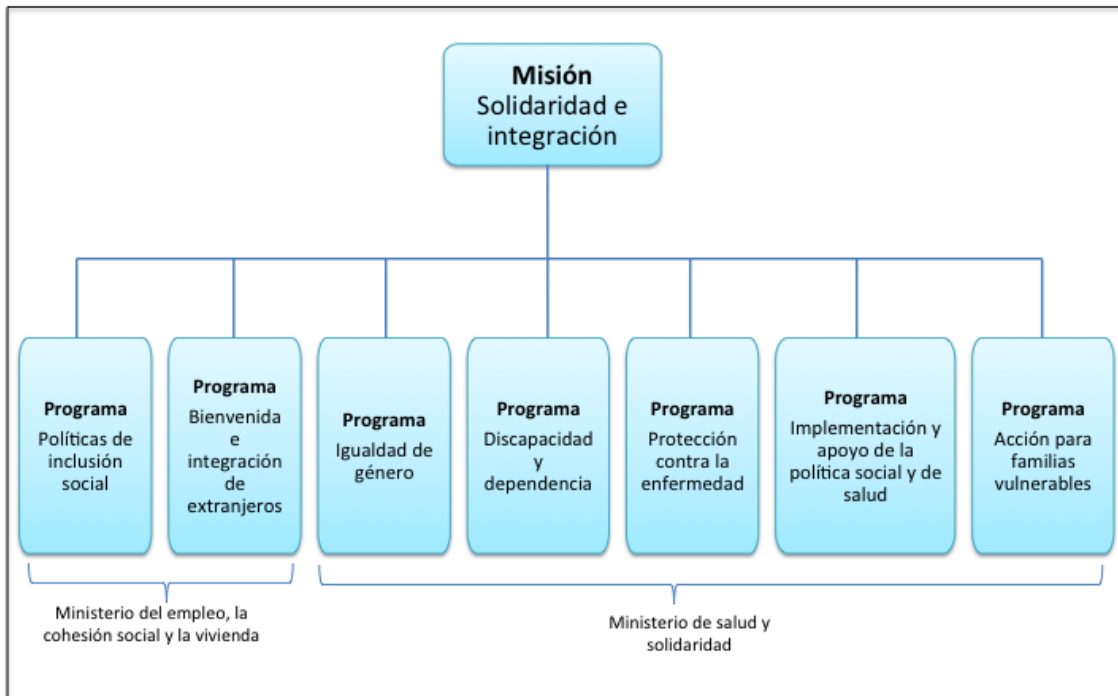
La conclusión a la cual apunta lo anterior es que se prefiere estructurar un gobierno en torno a una cantidad limitada de ministerios de mandatos bien definidos, que eliminen en gran parte la duplicación, y con base en ello definir programas específicos para un ministerio. Sin embargo, en la práctica quienes diseñan una clasificación de programas usualmente se tienen que basar en las características existentes de la estructura del gobierno; no se pueden dar el lujo de introducir programas y racionalizar ministerios al mismo tiempo.

Hay quienes creen, por cuestión de principios, en la conveniencia de los programas que comprenden todos los sectores del gobierno. A menudo contemplan “programas” gubernamentales de gran escala, como los de la lucha contra la pobreza, que existen en países que encapsulan resultados gubernamentales clave y de alto nivel. Un amplio “programa” de ese tipo evidentemente debe involucrar a muchos ministerios. Por ejemplo, el combate contra la pobreza requiere acción de los ministerios relacionados con actividades económicas (el de agricultura, la industria, la economía, etc.) y de los ministerios de educación y del sector social. El hecho de que el término “programa” se emplee en ese contexto lleva a la gente a creer que es el tipo de programa sobre el cual se debería basar un sistema de presupuestación por programas. Sin embargo, el concepto de “programa” usado en un sistema de este tipo es mucho más específico; no es una amplia categoría como la de “gasto para combatir la pobreza”. Es un concepto más particular precisamente porque los programas se diseñan como herramientas que permiten al gobierno tomar las decisiones más importantes sobre la asignación de recursos entre prioridades opuestas. Entonces, la situación que aquí enfrentamos es una confusión terminológica entre dos tipos muy diferentes de “programa”. Si el gobierno de un país en particular emplea extensamente el término “programa” para referirse a campañas de gran alcance como la “lucha contra la pobreza”, convendría replantear los términos para evitar confundirlos con los programas presupuestarios.

Se podría objetar que existe un país —Francia— que utiliza súper programas que abarcan a varios ministerios en un intento aparente por ayudar a los esfuerzos de coordinación interministerial. En Francia, los programas se agrupan en categorías amplias conocidas como *misiones*, como en el ejemplo que se presenta más adelante. Sin embargo, el papel principal de las misiones francesas es de hecho diferente y peculiar: refleja el derecho constitucional específico de ese país, que rige la apropiación del gasto conforme a lo que establece la ley. Las misiones constituyen categorías amplias del gasto que el Parlamento no puede modificar. Es decir, el Parlamento debe aceptar las asignaciones presupuestarias *para las misiones* que propone el ejecutivo; sus facultades se limitan únicamente a variar la asignación *entre programas* de la apropiación de cada misión. En resumen, el dispositivo francés, llamado “misiones”, sirve primordialmente para limitar la autoridad que tiene el Parlamento sobre la ley de presupuestos anuales. Además de ser privativo de Francia, dicho arreglo no necesariamente se puede recomendar a otros países. Más aun, cabe notarse que los programas son específicos de un ministerio también en Francia.

En conclusión, en esta sección hemos sugerido que la mejor práctica consiste en implementar programas específicos para un ministerio.

Figura 7. Estructura del presupuesto de los programas en Francia



Sin embargo, bajo las circunstancias específicas de una estructura gubernamental integrada por numerosos ministerios pequeños y/o que presente una duplicación significativa de funciones entre éstos, se podría considerar apropiado —o por lo menos la mejor opción antes de recurrir a una reforma administrativa a gran escala— crear programas que abarquen a varios ministerios. Para realizar esto, es necesario que se especifique claramente en la ley anual de presupuestos la porción del presupuesto del programa que le corresponde a cada ministerio.

Regla 8: Si la estructura del gobierno se basa en una cantidad limitada de ministerios, cuyas responsabilidades se hayan definido con claridad, entonces los programas no deberían cruzar las fronteras ministeriales.

4.8 ¿Cuántos niveles deben existir en la jerarquía de programas?

Al desarrollar un sistema de clasificación de programas, surge una cuestión importante: determinar cuántos niveles deben existir en la jerarquía. Como hemos supuesto en la mayor parte de esta guía, ¿la jerarquía debe constar de dos niveles, es decir, de programas y subprogramas solamente? ¿Debería quizás consistir de tres niveles para incluir sub subprogramas? ¿O tal vez de cuatro niveles? (Cabe notar que, en esas consideraciones, excluimos la cuestión de si deberían existir “súper programas” que agrupen a los programas mismos en amplias categorías de gasto.)

El aspecto clave en todo ello que se debe tomar en cuenta es que a mayor número de niveles en la jerarquía, mayor será su complejidad. Si se utiliza una estructura de cuatro niveles, se necesita poder monitorear la ejecución presupuestaria —es decir, vigilar el gasto por medio del sistema contable en el

transcurso del año— incluso al nivel más bajo de esos cuatro. Supongamos que tenemos cuatro niveles y que cada programa consta de cuatro subprogramas, mismos que a su vez se subdividen en cuatro sub subprogramas y que finalmente cada uno de ellos consiste de cuatro sub sub subprogramas. Ese tipo de jerarquía implica clasificar y monitorear el gasto dieciséis veces más que en una de dos niveles. El desafío de asentar el gasto con precisión aumenta enormemente, al igual que la complejidad técnica de manejar los costos indirectos. De igual manera, se vuelve cada vez más difícil dividir unidades organizativas “elementales” entre numerosos sub subprogramas o incluso sub sub subprogramas. Dadas las gigantescas dificultades que enfrentan muchos países en vías de desarrollo al manejar sus sistemas contables, casi nadie se sorprendería al enterarse que sólo unos cuantos logran implementar con éxito estructuras tan complejas.

Pero la complejidad quizás no termine ahí. Generalmente, se podría considerar necesario definir objetivos, indicadores y metas para todos los niveles de la jerarquía. El establecimiento de objetivos y la selección de indicadores constituyen todo un desafío técnico. Análogamente, multiplicarlo 16 veces es muy ambicioso.

Se podría calificar de simplista optar por una jerarquía de sólo dos niveles, programas y subprogramas. Una alternativa sería implementar un modelo como el francés, que consta de una estructura obligatoria de dos niveles pero permite a los ministerios que lo deseen, introducir un tercer nivel inferior: los sub subprogramas.

Es bueno aconsejar que se implemente en cualquier parte del mundo “una jerarquía de programas simple”, pero es particularmente pertinente en países en vías de desarrollo porque sus recursos y capacidades limitados suelen utilizar sistemas sencillos de presupuestos basados en resultados. Sin embargo, sobresale el hecho de que, no pocas veces, los países de bajos ingresos se esfuerzan por implementar sistemas considerablemente más complicados que la mayoría de los modelos de presupuestos basados en resultados que se observan en países desarrollados. Esto es cierto en muchos aspectos, incluido el número de niveles que integran las jerarquías de programas. Todos los países en vías de desarrollo han intentado recurrir a estructuras complejas de cuatro y hasta más niveles para sus jerarquías de programas. Este hecho contrasta con la situación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que suelen optar por estructuras de dos niveles o tres.

Uno de los argumentos que frecuentemente se utiliza a favor de las jerarquías de programas de tres, cuatro o más niveles es la supuesta necesidad de subdividir todo programa hasta los productos que lo componen. Se afirma que existe la necesidad de permitir “la elaboración de presupuestos con base en productos”. Supuestamente, cuando ese esquema se aplica, todo programa de cualquier ministerio se presupuesta a partir de la identificación de los tipos específicos y las cantidades de productos generados por el programa y de sus costos unitarios. Por ejemplo, los fondos requeridos por el programa de irrigación se calcularían al multiplicar el costo de construir una bomba en una localidad por el número previsto de bombas. Este proceso debe repetirse para cada tipo de servicio de irrigación prestado por el programa. En otras palabras, los presupuestos basados en productos implican calcular los presupuestos con base en los costos unitarios de los productos.

Desafortunadamente, la noción de que la presupuestación por programas necesariamente implica la elaboración de presupuestos basados en productos —que es del todo falsa— se ha extendido ampliamente en algunas partes del mundo en vías de desarrollo. Sin embargo, los presupuestos por productos no son viables o no son prácticos para la mayoría de los servicios públicos,¹² y no deberían utilizarse para justificar la creación de una jerarquía de programas excesivamente detallada.

Regla 9: Es importante evitar la incorporación de demasiados niveles a la jerarquía de programas. Debe trabajarse con precaución si se emplearán más dos niveles (programas y subprogramas).

4.9 Número y tamaño de los programas

Es imposible establecer de manera generalizada el número y el tamaño apropiados de los programas porque dependen fundamentalmente del tamaño y número de los ministerios. Todo lo que se puede decir al respecto es que, como los programas constituyen el nivel en el cual se toman por lo general las decisiones importantes sobre las prioridades del gasto, se deberían desagregar lo suficiente como para facilitar la elección de prioridades amplias. Asimismo, se debe evitar incurrir en una asignación más detallada que la considerada deseable por los tomadores de decisiones de nivel central. Todo ello sugiere que:

- **Crear un solo programa de gran alcance que cubra la totalidad o la mayor parte del gasto de un ministerio generalmente constituye un error.** Una clasificación basada en programas gigantescos será demasiado burda como para permitir a los tomadores de decisiones de nivel central reasignar el gasto; por ejemplo, pasar el dinero de salud terapéutica a salud preventiva. Dicho de otra manera, los programas deberían capturar las dimensiones particulares del papel de cada ministerio. El fin es permitir la toma de decisiones a escala central con respecto a la orientación de los esfuerzos principales de un ministerio en particular. Obviamente, cuando existen ministerios pequeños con objetivos de poco alcance, podría ser apropiado implementar una estructura de un solo programa.
- **Se debería evitar la existencia de demasiados programas pequeños.** Como los tomadores de decisiones del nivel central necesitan concentrarse primordialmente en las prioridades de gasto

¹² Para muchos tipos de servicios públicos, en principio, no resulta viable “elaborar presupuestos basados en productos” porque los productos en cuestión no tienen costo unitario estable. Considérese el caso extremo pero ilustrativo de la investigación policial de delitos. La variabilidad de los costos para la investigación de homicidios puede ser muy amplia debido las circunstancias diversas en que ocurrieron. Otro ejemplo: los servicios de urgencia de un hospital, donde el costo por tratar a los pacientes tiende a variar considerablemente y de manera imprevisible. En términos más generales, ¿cómo vencer las dificultades implícitas en la asignación de fondos a un ejército o a un departamento de bomberos sólo con los costos unitarios de los productos proporcionados? El gobierno financia tales servicios no tanto por los productos entregados (guerras peleadas, fuegos extinguidos, etc.) sino por mantener la capacidad de proporcionar esos productos cruciales cuando se requiera. Más aun, para los tipos de productos donde, en principio, se pueda optar por “elaborar presupuestos basados en productos”, la tarea implicará demandas y dificultades técnicas. Por ello, los países de bajos ingresos deberían considerarlo con mucha cautela. Véanse Robinson, M., “Cost Information”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007; Robinson, M., “Purchaser-Provider Systems”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007; y Robinson, M., “Performance Budgeting”, en Allen, R. et al. (eds.), *International Handbook of Public Financial Management*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.

entre programas, la proliferación de programas muy pequeños conlleva el riesgo de complicaciones innecesarias en el proceso de elaboración del presupuesto central. Incluso en países que cuentan con ministerios grandes, el mayor de ellos rara vez constaría de más de seis programas, por ejemplo.

Cada país debería formular las reglas que rijan el número y quizás el tamaño de sus programas de acuerdo con su estructura ministerial particular.

El número y el tamaño de los subprogramas deben someterse a consideraciones similares.

5. Los programas y la clasificación funcional del gasto

Como se analizó en otras publicaciones,¹³ existe una escuela de pensamiento que insiste en que la clasificación de programas se debería adaptar al sistema de CFG de clasificación “funcional” del gasto gubernamental. CFG se refiere a la Clasificación de las Funciones de Gobierno, elaborada por las Naciones Unidas y que se considera la clasificación funcional, estándar y de carácter internacional, del gasto gubernamental. Como se describe en el Cuadro 2, consiste de una estructura jerárquica de tres niveles con “divisiones” que, a su vez, constan de “grupos” y “clases”.

Es un error insistir en acomodar una clasificación de programas a la CFG, porque esta última no es una clasificación presupuestaria del gasto sino una clasificación meramente estadística. Se utiliza para la elaboración de informes *ex post*. Está diseñada para efectuar comparaciones internacionales de la asignación de recursos entre áreas de políticas mediante una clasificación estandarizada del gasto gubernamental.

Por el contrario, se pretende que la clasificación del gasto de programas funja como un instrumento para ayudar al gobierno a asignar dinero a las áreas del gasto público más importantes de un país dado. Como hemos mencionado, ello significa que las clasificaciones de programas difieren legítimamente de país a país. Este hecho refleja los diversos desafíos que enfrentan los gobiernos por las circunstancias nacionales cambiantes. Por lo tanto, sería muy inapropiado insistir en que la clasificación de programas se ajuste a la CFG o a cualquier otra clasificación internacional estandarizada.

En un número pequeño de países, de entre los cuales sobresale la India, una clasificación funcional del gasto —la CFG o alguna variante de ésta— constituye la base de la clasificación presupuestaria. Sin embargo, tal enfoque conlleva consecuencias desafortunadas. En particular, genera una tensión irresoluble entre el deseo de ajustar la clasificación funcional totalmente a la CFG (por ser el estándar internacional de clasificación funcional) y la necesidad de garantizar que la clasificación presupuestaria reconozca los desafíos de políticas de nivel nacional a los cuales se necesitan aplicar directamente los fondos identificados. Más aun, una vez cometido el error de utilizar la clasificación funcional dentro de la clasificación presupuestaria, la introducción de programas a la clasificación presupuestaria inevitablemente genera confusión sobre cuál es la relación entre las funciones y los programas, y por qué se requieren ambos en la clasificación de presupuestos.

¹³ Véase Robinson, M., *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*, México, Centro CLEAR para América Latina-CIDE, 2013.

Cuadro 2. La clasificación funcional de la CFG

La clasificación funcional de la CFG es una estructura jerárquica de tres niveles. El nivel superior (“divisiones”) consiste de cuatro categorías, tales como “defensa”, “orden público y seguridad”, “salud” y “educación”. Existen diez divisiones de ese tipo, bajo las cuales se encuentran dos niveles inferiores: “grupos” y “clases”. De acuerdo con ese esquema, en la división de educación los grupos incluyen “educación preprimaria y primaria”, “educación secundaria”, “educación terciaria” y “servicios subsidiarios de la educación”. Asimismo, por ejemplo, dentro del grupo de “educación preprimaria y primaria” hay dos *clases*: “preprimaria” y “primaria”. De forma gráfica, la estructura jerárquica se puede representar de la siguiente manera, con base en el ejemplo de la División de Salud (División 7). (El ejemplo muestra únicamente algunos de los grupos que existen bajo esa división y sólo un ejemplo de la descomposición de los grupos en clases.) Cabe subrayarse que la clasificación “funcional” no es igual a la clasificación de productos. Aunque la mayoría de las categorías de la CFG corresponden a productos (servicios prestados al público), también representan categorías de servicios de apoyo internos, tales como “servicios generales de personal”.



Quienes insisten en adaptar la clasificación de programas a la CFG sólo piden que los programas se acomoden dentro de una de las diez amplias divisiones de la CFG, sin permitir que ninguno de ellos cruce las fronteras divisionales. Si sólo piden lo anterior entonces, aunque no sirva a ningún fin en particular, por lo menos no produce problemas significativos generalmente para la clasificación de programas.

El verdadero problema surge cuando se insiste en aplicar formas más restrictivas de “coordinación” entre los programas y la CFG porque se producen distorsiones importantes en la definición de los primeros. Un estudio de caso que lo ejemplifica es aquél donde los programas se definieron para circunscribirse a las categorías funcionales de segundo nivel (o “grupos”, según la CFG); el estudio se presenta en el manual

Materiales de capacitación

de CLEAR.¹⁴ Ese enfoque impuso, al país en cuestión, limitaciones considerables e innecesarias a la flexibilidad para desarrollar su clasificación de programas y forzó, con ello, a que los programas se apegaran considerablemente a las categorías de la CFG.

En otro país en vías de desarrollo, surgió un ejemplo a finales de la década del 2000 todavía peor de la confusión que existe entre los principios de la clasificación de programas y la funcional. De acuerdo con la “asistencia técnica” proporcionada por una organización internacional, ese país implementó una clasificación presupuestaria basada exclusivamente en una clasificación funcional (una versión modificada de la CFG). De acuerdo con lo informado, era una forma de presupuestación por programas.

Conforme a ese sistema, se utilizó el mismo conjunto de categorías funcionales para definir programas en todos los ministerios. Es decir, todos los ministerios tuvieron que elegir sus programas de entre un “menú” estándar de programas derivados de la clasificación funcional. Un ejemplo representativo de lo que ello significó se presenta a continuación. El Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria se autoimpuso una estructura con base en los siguientes “programas”:

- 01 – Agricultura y seguridad alimentaria
- 02 – Recursos naturales y gestión ambiental
- 05 – Promoción de la industria y la inversión
- 07 – Servicios de salud
- 08 – Educación
- 09 – Desarrollo comunitario y juvenil y fomento del deporte
- 10 – Transporte, construcción y vivienda
- 11 – Información, comunicación y tecnología
- 12 – Investigación y desarrollo
- 14 – Gestión económica y financiera
- 17 – Administración pública
- 18 – Empleo y asuntos laborales

Al analizar esa estructura, es sorprendente que la mayoría de los programas del ministerio no guarde relación alguna con los tipos de productos que debe entregar al público. Por ejemplo, no es papel del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria prestar al público servicios de desarrollo juvenil y fomento al deporte, y mucho menos, servicios de salud. La explicación de ese misterio se encuentra en que dichos

¹⁴ *Idem.*

programas no se refieren a los servicios que el ministerio proporcionaba al público sino a sus propios empleados. Así, “08 – Educación” se refería a la capacitación impartida a empleados del ministerio y “10 - Transporte, construcción y vivienda” se refería a los servicios de apoyo internos en esas áreas. Esa situación ocurrió porque a cada ministerio se le pidió clasificar las “funciones” —es decir, las actividades— que desempeñaba su personal sin pedirles que distinguieran entre productos y actividades de apoyo.

Además de que la mayoría de los programas implementados por los ministerios resultó irrelevante para la planificación de las prioridades del gasto, la consecuencia de tal medida fue que sus estructuras de programas quedaron bajo el dominio de una multiplicidad de programas de servicios de apoyo de poca importancia.

El caso anterior ilustra el grave peligro de centrarse en el principio de la clasificación “funcional” y no en el claro principio de “basar en resultados” a los programas. Éste debe ser el fundamento de un verdadero sistema de presupuestación por programas.

El criterio de buscar la conformidad con la CFG no se debería aplicar al desarrollo de una clasificación de programas. Por el contrario, es fundamental que los esfuerzos se dirijan a definir programas que capturen, al máximo grado posible, los desafíos de políticas genuinos y las opciones de prioridades que enfrente un país dado.

En cuanto a una clasificación del gasto de carácter meramente estadístico como la CFG, es muy posible hacer la aritmética a un lado y esperar hasta que concluya el año financiero para utilizar un proceso de cálculo que no requiera que todo el gasto se registre en el sistema contable conforme a las categorías de la CFG. Sin embargo, tal enfoque es imposible de emplear para el gasto por programa. Como se mencionó con anterioridad, se debe dar cuenta de dicho gasto e informarlo de manera continua a lo largo del año fiscal.

6. Conclusiones y reglas

En esta guía se ofrece una instrucción práctica sobre la clasificación de programas. Con esto, se reconoce la importancia de definir correctamente los programas para que los presupuestos basados en éstos alcancen todo su potencial como herramientas para la priorización del gasto y para la promoción de un mejor desempeño gubernamental.

El mensaje central de esta guía consiste en dos aspectos: enfocarse siempre en el principio de basar los programas en resultados, y apartarse de éste sólo en aquellos casos, limitados y definidos, donde existan buenas razones para ello. Bajo ciertas circunstancias, las consideraciones sobre la estructura organizativa y el problema de los insumos compartidos justifican tales divergencias. Sin embargo, se considera inadecuado diseñar una estructura de programas que simplemente refleje a la organizativa.

Muchos aspectos de la clasificación de programas no apelan a reglas sino al juicio. Sin embargo, de acuerdo a las circunstancias de cada país, es posible proponer reglas clave que rijan dicha clasificación. A continuación se encuentran las reglas que se presentaron a lo largo de toda la guía con el fin de concentrarlas en un solo lugar.

Regla 1: Los programas y subprogramas deben basarse en resultados en la mayor medida de lo posible. Deben agrupar los productos bajo un resultado previsto en común. Sólo en casos específicos y justificados con claridad sería posible desviarse de ese principio.

Regla 2: En países donde la ley presupuestaria apropia los fondos por programa, se deben definir los programas únicamente para aquellas líneas generales de productos que se consideren de suficiente importancia para las prioridades de políticas de escala gubernamental. El fin es que el gobierno y/o el parlamento establezcan a nivel central el total de los recursos que pondrán a disposición de los programas, en vez de dejar que lo determinen los ministerios/agencias relevantes mediante sus decisiones de asignación presupuestaria.

Regla 3: No se deben definir los programas de manera tal que se requiera dividir recursos (insumos) específicos —por ejemplo, ciertos empleados o automóviles— entre varios programas. Esta indicación podría soslayarse si fuera viable y práctico que cada programa en cuestión registre, en el sistema de contabilidad, el uso de los recursos compartidos con suficiente exactitud para producir medidas confiables del gasto por programa.

Regla 4: Las unidades organizativas no se deben dividir entre programas si:

- El gobierno o los altos mandos de un ministerio no desean planificar ni controlar la forma en que la unidad organizacional administra sus recursos entre los programas en cuestión.
- No es viable registrar, en el sistema contable, la utilización de recursos de la unidad organizativa por programa.

Regla 5: Los ministerios deberían establecer programas de apoyo que incluyan servicios de apoyo y otros gastos administrativos corporativos en dos casos:

- Cuando se considere deseable mantener la flexibilidad para proporcionar servicios de apoyo a los distintos programas basados en resultados del ministerio a lo largo del año.
- Cuando no se considere viable —es decir, no se considere posible a un costo razonable— asignar con precisión, entre programas basados en resultados, los costos de los servicios de apoyo en el sistema contable.

Regla 6: Los ministerios que cuenten con un solo programa basado en resultados no necesitan programas de apoyo.

Regla 7: En países que deseen contar con un sistema simple de presupuestación por programas, se podría considerar aceptable desde el punto de vista pragmático definir estructuras de programas (y, según convenga, modificar las estructuras organizativas) que garanticen que toda unidad organizativa “elemental” se asocie sólo a un subprograma y a un programa.

Regla 8: Si la estructura del gobierno se basa en una cantidad limitada de ministerios, cuyas responsabilidades se hayan definido con claridad, entonces los programas no deberían cruzar las fronteras ministeriales.

Regla 9: Es importante evitar la incorporación de demasiados niveles a la jerarquía de programas. Debe trabajarse con precaución si se emplearán más dos niveles (programas y subprogramas).

Glosario

Actividades: Tipos o categorías de trabajo que se llevan a cabo en la producción y en la entrega de productos.

Clasificación de las funciones del gobierno (CFG):¹⁵ Clasificación funcional del gasto, desarrollada por las Naciones Unidas e incorporada a la metodología de Estadísticas Financieras Gubernamentales del Fondo Monetario Internacional.

Clasificación presupuestaria: Categorías de gasto empleadas en el presupuesto, en particular para la aprobación de erogaciones.

Presupuestación por programa: Uso sistemático de información de desempeño para orientar la toma de decisiones sobre las prioridades presupuestarias entre programas rivales, de acuerdo con la clasificación del gasto por programas (ver programas).

Insumos: Recursos utilizados para la realización de actividades con el fin de generar productos (ejemplos de insumos son la mano de obra, el equipo y los edificios).

Jerarquía de programas: Clasificación multinivel del gasto con base en programas. En ella, éstos se dividen en una o más subcategorías (subprogramas y demás).

Línea de productos: Grupos de productos que comparten resultados y, posiblemente, otras características (v.g. el mismo grupo de clientes).

Presupuesto por rubro contable: Presupuestación mediante la cual se proporcionan, a las agencias, apropiaciones presupuestarias especificadas en términos de categorías de insumos (es decir, por clasificación económica).

Priorización del gasto: Asignación de recursos públicos a programas que generan los mayores beneficios para la comunidad con respecto al dinero erogado.

Procesos: Procesos mediante los cuales los insumos se traducen en productos. Significan lo mismo que actividades.

Productos: Bienes o servicios proporcionados por una agencia a una entidad externa o a nombre de ella.

Programa de apoyo: Programa que cubre los costos administrativos de un ministerio o agencia, tales como la gestión central y los servicios de personal. Se conoce también como programa de administración o de soporte.

Programas: Categorías de gasto basadas en grupos de productos (o servicios de apoyo) con un objetivo en común que generalmente constituye un resultado.

¹⁵ El nombre original en inglés es *Classification of the Functions of Government* (COFOG).

Resultados de alto nivel: Resultados más indirectos de los productos, que surgen a consecuencia del logro de resultados intermedios. Por ejemplo, en educación, el resultado intermedio de mejorar los niveles de alfabetismo y de habilidades aritméticas contribuye a mejorar el desempeño económico. Éste último es un resultado de nivel mayor. Se conocen también como resultados “finales” o “fundamentales”.

Resultados intermedios: Impactos más directos o inmediatos de los productos. Por ejemplo, en educación, los conocimientos del estudiantado (entre ellos, mayores niveles de alfabetismo y de habilidades aritméticas) constituyen un resultado intermedio clave.

Resultados: Cambios producidos por intervenciones públicas en individuos, en estructuras sociales o en el ambiente físico.

Referencias

- CHEVAUCHEZ, B., “Public Management Reform in France”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007.
- ROBINSON, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007.
- , “Cost Information”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007.
- , “Purchaser-Provider Systems”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding to Results*, Nueva York, Palgrave Macmillan-IMF, 2007.
- , *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*, México, Centro CLEAR para América Latina-CIDE, 2013.
- , “Performance Budgeting”, en Allen, R. et al. (eds.), *International Handbook of Public Financial Management*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- SCHICK, A., “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, núm 2, 2007, pp. 109- 138.



Carretera México-Toluca 3655
Col. Lomas de Santa Fe
C.P. 01210 México, D.F.
(+5255) 5727-9800 Ext. 2341 y 2350
www.clear-la.cide.edu