

Original.

" LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN
EL SECTOR PUBLICO MEXICANO ".

C O N T E N I D O

INTRODUCCION

CAPITULO I: Evolución del Sistema Presupuestario Mexicano (1930-1975).

- 1.1.- Antecedentes históricos.
- 1.2.- El origen y la utilidad de las clasificaciones presupuestarias.
- 1.3.- Etapa de mecanización del Sistema Presupuestario.
- 1.4.- Ciclo del proceso presupuestario tradicional anterior a 1976.

CAPITULO II: La Programación del Sector Público.

- 2.1.- Las funciones del Sector Público en un Sistema Capitalista.
- 2.2.- El Sector Público en el proceso de planificación.
- 2.3.- Los objetivos de la programación.
- 2.4.- La programación financiera del Sector Público.
- 2.5.- Factores de rigidez y limitaciones en la programación del Sector Público.

CAPITULO III: Aspectos teóricos de la técnica de presupuestación programática.

- 3.1.- Conceptualización.
- 3.2.- El presupuesto tradicional, con orientación programática y moderno.
- 3.3.- Los principios presupuestarios.
- 3.4.- Las clasificaciones presupuestarias.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.5.- La programación de los ingresos: corrientes, de capital y otros.

3.6.- La programación de los egresos.

- a:) Niveles programáticos.
- b:) Estrategias y criterios de apertura programática.
- c:) Estructura de un programa presupuestal.
- d:) Consolidación de programas.

CAPITULO IV: El Ciclo presupuestario y la Técnica de Programación del Gasto.

4.1.- La programación y formulación detallada del Presupuesto.

- a:) Lineamientos para la formulación.
- b:) Integración del Anteproyecto de Presupuesto (Preliminar).
- c:) Vinculación del Presupuesto con respecto a los objetivos de política económica.

4.2.- Discusión y aprobación del Presupuesto.

- a:) Papel del ejecutivo a través de sus instituciones creadas para el caso.
- b:) Presentación del Anteproyecto a la Cámara de Diputados para su estudio y aprobación.
- c:) Autorización para su ejercicio.

4.3.- Ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- a:) La ejecución tradicional del Presupuesto.
- b:) La ejecución del presupuesto, en el nuevo sistema, presupuesto por programas.
- c:) La necesidad de programar la Ejecución del Presupuesto.

4.4.- Control y Evaluación del Presupuesto.

- a:) El control tradicional del Presupuesto.
- b:) El control del Presupuesto en el nuevo Sistema de Presupuesto.
- c:) La necesidad de la Evaluación Presupuestaria.

Conclusiones

I N T R O D U C C I O N .

La creciente participación del Estado en el proceso productivo de los países en desarrollo es una necesidad de los tiempos actuales; regular el comportamiento de las principales variables económicas, procurar el crecimiento económico acorde con el desarrollo social, crear fuentes de empleo, propugnar por una mejor distribución del ingreso, racionalizar el uso de los recursos con que se cuenta, son algunos de los aspectos en los que el Estado debe intervenir para orientar el desarrollo en base a planes o programas debidamente estructurados y concebidos.

Los gobiernos, al igual que las empresas privadas tienen que enfrentarse al problema de la racionalización de los recursos (financieros principalmente) y a la administración eficiente de los potenciales físicos, humanos y tecnológicos. Por grandes recursos que posean, es necesario que su utilización obedezca a los objetivos planteados en concordancia a las políticas de naturaleza económica y social que se diseñe tomando en cuenta la influencia de los distintos países; el establecimiento de prioridades y la jerarquización de las necesidades nacionales, es un hecho que se hace imprescindible en los momentos actuales.

La experiencia del desarrollo en México ha demostrado, que la participación del Estado como promotor y empresario resulta - fundamental para asegurar el crecimiento económico, con un - mínimo de equidad social y relativa independencia del exterior; al menos, esa ha sido la modalidad del desarrollo del país a partir de los años 40.

A partir de la crisis económica de la década de los setentas - que tuvo su climax en el año de 1976 con la devaluación del pe - so (producto de la ineficiente administración de los recursos financieros durante el sexenio pasado, y consecuencia también del modelo de desarrollo estabilizador), las contradicciones en el seno de la economía mexicana se han agudizado y la nece - sidad de superar el problema del desempleo, subempleo, endeu - damiento externo y sobre todo del marginalismo social de gran - des núcleos de la población localizados principalmente en zo - nas de agricultura tradicional, obligan a llevar a cabo una - política que en forma creciente atienda las necesidades de em - pleo, obras de infraestructura y de servicios sociales para - estos grupos.

Ante esta situación, el Estado está obligado a realizar una política fiscal que le permita acelerar la tasa de crecimiento de la economía, mediante un mayor ritmo de inversión pública - en aspectos fundamentales del desarrollo, así como promover un incremento de la demanda efectiva a través de una poli - tica salarial y de redistribución del ingreso.

Todo lo anterior, implica realizar esfuerzos por mejorar la administración pública, y la cobertura y progresidad del sistema fiscal, así como la productividad y eficiencia del gasto público; Por esta razón, en México a partir de 1977 se iniciaron los esfuerzos por mejorar la eficiencia en la programación y manejo del gasto gubernamental, tratando de integrar un sistema de planificación de largo plazo, que determine la prioridad de las diversas necesidades sociales, tomando como eje fundamental del proceso, el Preaupuesto de Egresos de la Federación, considerando que en el corto plazo es el instrumento más eficaz para programar las acciones del sector público y sobre el cual se puede controlar efectivamente los avances o retrocesos en los distintos programas que se conciben.

Se comenzó a trabajar con esta herramienta financiera novedosa, considerando además que el presupuesto programático o con "orientación programática", es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato (corto plazo o anual) y los planes de mediano y largo plazo deben ser ajustados y ejecutados a través de los programas específicos de acción, y de proyectos. En este sentido, el presupuesto por programas es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo del Sector Público, y por lo tanto debe formularse en concordancia con dichos planes, y las acciones concretas deben fundamentarse en proyectos, con el objeto de racionalizar y jerarquizar recursos y prioridades.

Se ha dicho en repetidas ocasiones, que para inducir el crecimiento económico de México es necesario que el Estado conciba, diseñe y ejecute una política de gasto público que responda a la problemática del desarrollo económico y social del país y sienta las bases para el desenvolvimiento de todas las entidades públicas; de ahí la decisión del Ejecutivo Federal de implantar en todo el Sector Público el sistema de presupuesto programático.

Por lo tanto, puesto que en México se ha asignado al Estado el papel de responsable ante la comunidad por el desarrollo económico y social del país y dado que los gobiernos de la revolución se han propuesto cumplir con su cometido, la magnitud, tendencia y estructura del gasto público adquieren una importancia considerable. Esta importancia no sólo deriva del hecho de que el gasto público sea en la actualidad, en cualquier país, un elemento esencial en la determinación del nivel de demanda efectiva, sino además porque de la magnitud y distribución del mismo dependen en una proporción importante el ritmo, la forma y la dirección del desarrollo económico, puesto que el propósito esencial que anima la acción del Estado es el de promover el crecimiento de la economía nacional.

El Gasto Público Federal, incluyendo a las entidades paraestatales; es la expresión de las prioridades de la política de desarrollo económico del país, en la medida en que su estructura revela los objetivos que el Sector Público Federal está atendiendo en forma preferente. Dada la importancia que la acción del Estado tiene en México para la formación

de capital y la producción de bienes y servicios básicos, un volumen abultado de recursos públicos destinados a una finalidad específica indica, que el área de la economía (o sector de la sociedad correspondiente) están teniendo un desarrollo más acelerado que las demás.

La incompatibilidad entre los presupuestos programados y los ejercidos reales, es un problema que afecta gravemente la estructura del Gasto Público, reflejando también una incongruencia entre lo que se planea gastar y lo que se ejerce o ejecuta en la realidad administrativa. Estudiar y analizar los problemas que se generan en la etapa de la ejecución presupuestaria, es el objetivo que anima la presente investigación y el plantear algunas medidas para su posible solución, serán materia del capítulo final de la misma.

C A P I T U L O I

EVOLUCION DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO MEXICANO (1930-1975)

- 1.1.- Antecedentes Históricos.
- 1.2.- Origen y utilidad de las clasificaciones -
presupuestarias.
- 1.3.- Etapa de mecanización del Sistema Presupues-
tario.
- 1.4.- Ciclo del proceso presupuestario tradicio-
nal anterior a 1976.

1.1 Antecedentes Históricos.

El 8 de noviembre de 1821, recién consumada la Independencia Nacional y siendo primer ministro de Hacienda el C. Rafael - Pérez Maldonado; Agustín de Iturbide, Emperador de México, - establece "A la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda, corresponden todos los negocios pertenecientes a - la Hacienda Pública y sus diversas rentas".

En 1891 con objeto de recabar, controlar y distribuir los -- fondos de la Nación, se crea la Secretaría de Hacienda, Cré- dito Público y Comercio; pasando posteriormente en el año de 1910 a ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante estas etapas, regularmente se preparaban programas - en los cuales se destaca la creación de un Presupuesto de -- Egresos de los Gastos del Gobierno.

El año de 1928 es una fecha memorable en el ámbito de la Ad- ministración Pública, ya que siendo Presidente de la Repúbli- ca el General Plutarco Elías Calles, se instituye la Comisión de Presupuesto, cuyo objetivo básico era el de controlar el- Gasto Público Federal. En ese mismo año, nace el Consejo -- Económico Nacional, organizado con la finalidad aparente de sugerir medidas ordenadoras de la actividad económica nacio- nal.

En su artículo 1o. se fijan las facultades y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto de Egresos y se enuncian las atribuciones de la Dirección General de Egresos.

Hasta este momento, podemos considerar que la idea principal que animaba a los gobernantes a instituir estos organismos, estaba regida por la concepción del presupuesto como medida de control de gasto, que los funcionarios consideraban necesario para el buen ejercicio del Gobierno. Esta fue la idea que se mantuvo durante todo el siglo XIX, desde el origen del presupuesto en Francia, alrededor de 1820, hasta su adopción por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1821.

A partir de 1930 podemos hacer un análisis paralelo entre la evolución de los organismos presupuestales propiamente dichos, y los órganos encargados de los aspectos programáticos del Gobierno, ya que de alguna manera se relacionan con las cuestiones presupuestales.

| <u>AÑO</u> | <u>ORGANOS PRESUPUESTALES</u> | <u>ORGANOS DE PROGRAMACION</u> |
|------------|--|--------------------------------|
| 1930 | Creación del Departamento de Presupuesto, el cual absorbió y amplió las funciones de la Comisión de Presupuesto, creada en 1928. | |

1934

El Departamento de Presupuesto, pasa a configurar la Dirección General de Egresos. Sus bases legales se encontraron contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta Dirección, recomendó que se constituyera una Entidad Autónoma de técnicos, que entre otras actividades, formulara programas de inversión y contribuyera a coordinar las actividades gubernamentales conforme a un Programa de Desarrollo Económico aprobado por el Ejecutivo Federal. La Comisión estaba facultada para el estudio y evaluación de los proyectos de inversión del Sector Público.

Continúa la Dirección General de Egresos siendo el órgano en cargo de la autorización y control del gasto, tanto corriente, como de capital.

Primer plan sexenal; del Gobierno del General Lázaro Cárdenas.

Comisión Nacional de Inversiones, creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la Ley para el control de los Organismos y

1954 Autorización y control de
gasto, por parte de la Di
rección General de Egre--
sos: Preparación Ejecución
y Control del Presupuesto.

Empresas del Estado,
la cual desempeñó la
función de vigilar -
y coordinar los pre-
supuestos de capital
y cuenta corriente de
75 organismos autónog
mos y empresas esta-
tales.

La Comisión Nacional
de Inversiones, se -
transforma en Comi--
sión de Inversiones
y pasa a depender di
rectamente del C. -
Presidente de la Re-
pública.

Se aboca a las tareas
tendientes a armonizar
los presupuestos de -
los organismos desceng
tralizados con los -
del Gobierno Federal
y a establecer controg
les más adecuados so-
bre los gastos públi-
cos.

- 1958 Formulación, Ejecución y Control del Presupuesto Público, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Egresos. Creación de la Secretaría de la Presidencia, en base a una modificación a Ley de Secretaría y Departamentos de Estado. Desarrolla funciones normativas en cuanto al ámbito de la programación del Gasto Público se refiere y sólo en la parte correspondiente a las inversiones, a través de la Dirección de Inversiones Públicas.(1)
- 1976 Reforma a la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasando la Dirección General de Egresos y la de Pagos, a formar parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano aglutinador de las funciones de programación del Presupuesto Público (tanto de gasto corriente, como de inversión) y de control y evaluación no solamente del Gasto Público, sino

(1) Boletín de Estudios Administrativos No. 2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1975, p.p. 22 y 23.

también de todas las acciones del Gobierno Federal, y de los Gobiernos Estatales.

Con la reconstrucción administrativa del Gobierno Federal ocurrida al iniciarse el sexenio actual, se está tratando de lograr mayor coherencia y congruencia entre las distintas acciones que el Estado realiza, es por ello que se ha sectorizado la actividad pública, agrupando aquellos órganos o entidades que llevan a cabo tareas que son consideradas afines u homogéneas.

Dentro de esta reubicación estructural, los organismos encargados del manejo presupuestario del país, obviamente se vieron afectados. La función que realizaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (como órgano encargado de la recaudación y pagos diversos) fue replanteada, al incorporarse lo relativo al manejo del Presupuesto de Egresos, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es producto de la anterior Secretaría de la Presidencia, así como de parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Actualmente, la Secretaría de Programación y Presupuesto es el organismo central en aspectos relacionados con la programación, planeación, la informática, la presupuestación y la evaluación, y la Secretaría de Hacienda se dedica a la recaudación fiscal, a los créditos, a los aspectos impositivos, etc., todos estos aspectos conforman la estructura del presupuesto de ingresos o la estructura de ingresos del Gobierno y tienen que ser tomados en cuenta por los que programan los egresos, que en el caso de México se encuentran en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta separación entre los dos aspectos antes dichos, han provoca do y provocan una serie de confusiones y retrasos en las actividades públicas; por ejemplo: En la obtención de un crédito para la compra de artículos de importación (maquinaria, equipo, transportes, etc.), intervienen la Secretaría de Programación y Presupuesto, la de Hacienda, NAFINSA, y otros organismos del Gobierno, quienes a través de sus representantes conforman lo que se conoce como la Comisión Gasto-Financiamiento que es órgano que determina la conveniencia o no de la adquisición; ahora bien, en la consecución del mencionado trámite, transcurren varios meses que lógicamente entorpecen el desarrollo adecuado de las organizaciones.

Por otra parte, la etapa previa a la formulación y presentación del Presupuesto-Programa del Gobierno Federal, requiere de la conjugación de los puntos de vista de ambas Secretarías (S.P.P. y Hacienda) para definir los niveles de gasto que cada entidad-- del Sector Público utilizará, y en esa definición, se trasrocen muchas otras actividades que deben llevar a cabo los organismos públicos y se nota ausencia de políticas claras y precisas en cuanto al qué hacer de éstos.

1.2 Origen y Utilidad de las Clasificaciones Presupuestarias.

Antes de comenzar a reseñar la aparición en México de las clasificaciones presupuestarias, conviene hablar un poco sobre lo que éstas son y la manera como se vinculan con el proceso de desarrollo presupuestario.

Si entendemos al Presupuesto como: "Cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas que debe contener la aplicación detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos, para cubrirlos durante un período-determinado, generalmente un año" (2), las clasificaciones presupuestales son: "Elementos que nos permiten identificar las transacciones que realiza el Sector Público, a la vez que posibilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del Gobierno". (3)

Son magníficos auxiliares de la contabilidad social o cuentas nacionales y su consecuencia, la clasificación, debe hacer posible el estudio de la influencia que los ingresos y los gastos gubernativos ejercen sobre el nivel de empleo y sobre el ritmo de crecimiento económico, así como en la distribución del ingreso nacional entre la población.

(2) STEISS ALN, WALTER, "Administración y Presupuestos Públicos" p.p. 149-150.

(3) MARTNER, GONZALO. "Planificación y Presupuesto por Programas" I.L.P.E.S. Siglo XXI Editores, p.p. 235-236.

En México, por lo que respecta a la configuración técnica del pre supuesto, en primera instancia, y para lograr más adelante, una adecuada integración de las cuentas nacionales o contabilidad na cional, se han implantado las siguientes clasificaciones:

ADMINISTRATIVA: Se implantó en el año de 1953 y su estructura ción, fue a través de los Ramos o entidades que participan en el proceso presupuestario. Debe aclararse, que dentro del Pre supuesto de Egresos de la Federación existen 23 Ramos, que com prenden a todas las Secretarías y Departamentos de Estado del Gobierno Central, y otros Ramos que corresponden a las inver-- siones, la deuda pública y las erogaciones extraordinarias - del gobierno. Según Martner, este tipo de clasificación es ne tamente operativa.

FUNCIONAL: Se llevan a cabo en 1954 y su objetivo era identi- ficar, grupos homogéneos de actividades del Estado, es decir, tratar de agrupar por tipo de función, las actividades más re levantes del Estado.

ECONOMICA: Se fundamentó en 1955, perseguía el estudio y aná- lisis económico de las diversas entidades del Gobierno, permi tiendo así, conocer en que habrían de aplicarse los recursos del Estado.

Tanto la clasificación económica, como la funcional, tienen -- por objeto coadyuvar a proporcionar elementos para el análisis de la política gubernamental global.

POR OBJETO DEL GASTO: Se configuró en el mismo año del 55 y su meta fue detallar de la mejor manera el Presupuesto de Egresos de la Federación, utilizando para ello la Partida Presupuestal, entendida ésta como; "el elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto". De la misma manera que la clasificación administrativa, ésta (por objeto del Gasto) pertenece al grupo de las clasificaciones operativas según Martner.

Esta clasificación por objeto del gasto, identifica las cosas que se compran para realizar las metas de los programas institucionales indicando los artículos a adquirir. (4).

EN CUENTA DOBLE: Se estableció en el año de 1958; esta clasificación adiciona la parte correspondiente a los ingresos, a través de los grandes rubros Corrientes y de Capital, con lo cual se muestra el déficit o superavit presupuestal. (5)

Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los provenientes de la tributación directa o indirecta y la venta de servicios y derechos; dentro del 2o. grupo de ingresos (de capital) se encuentran, la venta de productos o bienes de las empresas del Estado y la venta de activo fijo. La-

(4) Ob, Cit. anterior, p.p. 250.

(5) Apuntes sobre la Evolución Administrativa de la Dirección General de Egresos, Mex. 1976, p.p. 15 y 16.

clasificación en cuenta doble, es un auxiliar importante para identificar los tipos de ingresos del Gobierno.

SECTORIAL: Se implantó en 1974; su objetivo era determinar en forma definida, grupos afines para una mejor formulación, ejecución, y evaluación y control del gasto público. Se puede considerar esta clasificación, como el intento más importante de sectorización de la administración pública y específicamente la presupuestaria hasta antes del inicio del régimen del Presidente López Portillo, hasta el año de 1976, cuando se inicia en nuestro país un trascendental cambio en la configuración técnica presupuestaria, al incorporarse la técnica del Presupuesto por Programas, el cual es un plan de trabajo y un instrumento de realización del Gobierno que está correlacionado con los planes de mediano y largo plazo, y en el que se contemplan los programas y proyectos concretos que deben llevarse a cabo de una gestión financiera.

1.3 Etapa de Mecanización del Sistema Presupuestario.

Fue por decreto presidencial en 1934, que se creó la Dirección General de Egresos, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas atribuciones quedaron establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación; en la actualidad, las funciones relativas a la presupuestación son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, específicamente de las Direcciones Generales de Política Presupuestal, de Presupuesto Agropecuario y Pesca, Industrial y Energéticos, desarrollo social y de Administración y Finanzas, todas ellas dependientes de la Subsecretaría de Presupuesto.

En la pasada década, específicamente en el año 1972, se incorporaron dentro de la administración presupuestaria del país, algunos organismos y mecanismos de modernización administrativa, que utilizan la computadora como eje fundamental del procedimiento de datos. Durante ese año, se estableció el Sistema Integral de Información (SIDI), el cual se integró por los subsistemas:

- a:) (SUCP) Sistema Unificador de Control de Pagos, que sirvió para identificar las claves de cobro, así como las filiaciones de los empleados al servicio del Estado.
- b:) (SUNYP) Sistema Unificado de Nóminas y Personal, que sirvió como instrumento de la Dirección General de Pagos, para agilizar los trámites de pago de los empleados federales. (6).

Todos éstos mecanismos, comenzaron a utilizar de com
putadora como el auxiliar más importante en el desa-
rrollo de las funciones que tienen a su cargo.

1.4 Ciclo del Proceso Presupuestario Tradicional Anterior a 1976.

En este apartado, se consideran algunos aspectos relacionados con el punto 1.2 que es el relativo al origen de las clasificaciones presupuestarias, ya que dentro del ciclo presupuestario, se han ido adicionando o modificando a partir de 1928, elementos de importancia con objeto de facilitar el manejo tradicional del Gasto Público.

De 1928 a 1958, la presentación del Presupuesto Federal, adoptó la clasificación institucional, presentándose ordenado por Ramos de la Administración Pública.

De la aparición de las demás clasificaciones, ya hablamos en el punto 1.2, por lo tanto, mencionaremos algunas de las características que el Gobierno Federal ha ido implantando dentro del ciclo presupuestario mexicano.

Durante 1965 se incorporaron al control presupuestal, los principales Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Fue a partir del año de 1972, cuando se incluyen en el Presupuesto Federal, las inversiones realizadas con recursos provenientes de financiamientos; ya que hasta ese año, únicamente se presentaban en el Presupuesto, las erogaciones cubiertas con recursos ordinarios del Estado.

En 1973, se incluyeron los montos de las erogaciones con ingresos, que anteriormente se omitían en el presupuesto por no producir -- efectos monetarios reales; asimismo, se crearon las asignaciones -- de tipo automático (sobre todo las del capítulo 1000 "Servicios Personales") y se incorporaron nueve organismos y empresas a los -- ya sujetos a control presupuestal.

Para 1974, se agregó la clasificación del Gasto por sectores de actividad lo que proporcionó mayores elementos de juicio, para la -- evaluación de los efectos del Gasto Público en el desarrollo económico y social de país.

La necesidad de utilizar los recursos del Estado, en forma más racional y eficiente, hizo imprescindible el estudio y la aplicación de nuevas técnicas presupuestarias, por lo que en el año de 1975, -- se procedió a revisar el sistema presupuestal que se utilizaba tradicionalmente y se llevaron a cabo reformas y adecuaciones al mismo, iniciándose así, la preparación de la primera etapa de implantación del Presupuesto por Programas.

La finalidad de avanzar en el cambio de actitudes y funciones, dentro de la estructura de manejo del Presupuesto Público, provocó -- que en el año de 1976, el Gobierno Federal instituyera en el ámbito del Sector Público Mexicano el Presupuesto con orientación programática, que conatituyó un sistema de transición, ya que mantuvo es-

trecha relación con el Presupuesto tradicional, evitando con ello producir un cambio brusco en el propio sistema,

Por ello, se respetó la estructura orgánica de las Entidades del sector público, a fin de no perder su identidad, , manteniéndose una relación entre las partidas presupuestales y las correspondientes unidades administrativas. Igualmente, se mantuvo la misma estructura en materia de toma de decisiones relacionadas con el gasto público, es decir, la autorización de diversos aspectos de tipo presupuestal, eran competencias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia, y Patrimonio Nacional, así como también de la Subcomisión de Inversión - Financiamiento y múltiples-comisiones y unidades ejecutoras que tenían en lo particular, ingerencias en el gasto público.

Cabe agregar, que para la implantación del Presupuesto con Orientación Programática, se iniciaron estudios tendentes a la actualización del marco jurídico, constituido por las leyes y reglamentos que regían las actividades del sector público, previendo en lo posible los "cuellos de botella" que pudieran presentarse en esta materia.

La necesidad de este cambio se debió en parte, a las nuevas tareas que tenía que enfrentar el sector público, así como la necesidad de racionalizar en mayor medida los recursos de que disponía, buscando establecer la congruencia entre quehaceres, metas y recursos, que representa un esfuerzo de programación del sector público en su conjunto.

CAPITULO I

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1).- Boletín de Estudios Administrativos No. 2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1977, p.p. 22 y 23.
- (2).- "Los Presupuestos Públicos, desde la Colonia hasta -- 1940" Compilación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1969, p.p. 103.
- (3).- Martóer, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por -- Programas". I.L.P.E.S. Siglo XXI Editores, p.p. 235-236.
- (4).- Ibidem, anterior, p.p. 250
- (5).- Apuntes sobre la evolución administrativa de la Dirección General de Egresos, México, 1976 y p.p. 15 y 16.
- (6).- Ibidem, anterior, p.p. 23

CAPITULO II

LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

- 2.1.- Las funciones del Sector Público en una economía capitalista.
- 2.2.- El Sector Público en el proceso de planificación.
- 2.3.- Los Objetivos de la Programación.
- 2.4.- La Programación Financiera del Sector Público.
- 2.5.- Factores de rigidez y limitaciones en la Programación del Sector Público.

CAPITULO II: LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.

Para comenzar a hablar de lo que significa e implica el concepto "Programación del Sector Público", conviene hacer algunas reflexiones en cuanto a la naturaleza de la función programar, desde el nivel más pequeño (individuo, familia o grupo), hasta la importancia que adquiere esta función cuando se aplica a la Sociedad o el Estado.

La programación, la planificación y el desarrollo económico no son necesariamente conceptos conjuntos, pero para el caso de América Latina sirve para identificar la estrecha vinculación que existe, entre la búsqueda de un mejor desarrollo económico y la planificación y programación como vía o camino para su logro.

Pues bien, sobre estas consideraciones, podemos decir que programar en su acepción más simple es: Determinar ¿Qué se va a hacer, en qué forma, medida y secuencia, después, cuándo vamos a hacerlo, quién y finalmente determinar con qué medios se va a hacer y con que recursos?

Luego entonces, la programación del sector público implicará realizar la secuencia de acciones arriba mencionadas por parte del sector gubernamental, y buscar:

- a) Conseguir racionalización de las acciones y de los recursos disponibles (mejoría de la eficiencia).

- b) Conseguir que las tareas que el sector público desarrolle, se relacionen directamente con las necesidades y requisitos, que impone el desarrollo económico.

La Programación del Sector Público, pretende discutir, teniendo plenamente en cuenta la realidad de los países en vías de desarrollo, la ubicación y funcionamiento de dicho sector en el sistema productivo, las vinculaciones de la programación - de las actividades públicas con la planificación general del desarrollo y los problemas y procedimientos para definir metas de producción de la esfera pública.

2.1.- LAS FUNCIONES DEL SECTOR PUBLICO EN UNA ECONOMIA CAPITALISTA.

Tradicionalmente se consideraba que el papel del Estado dentro del esquema de desarrollo capitalista debía reducirse únicamente a la prestación de los servicios públicos esenciales (como por ejemplo, justicia, defensa, orden interno, administración general y otros) y dejar que el desarrollo económico y social de los países, se rigiera por las libres fuerzas del mercado - que se supone de competencia perfecta y principal orientador - de las decisiones económicas.

"Para el caso de los países en vías de desarrollo, específicamente los latinoamericanos con excepción de Cuba, el mercado, las reglas de la competencia, el juicio del consumidor, etc., - cumplen un papel decisivo en la vida económica; aunque el Estado tiene una amplia y a veces creciente influencia en la modificación de la conducta de los agentes económicos, así como también una participación directa en las actividades de producción". (1)

Aún cuando en los países latinoamericanos la intervención estatal data de hace muchos años, para el caso de nuestra investigación y específicamente en México, las formas de intervención

(1) Cibotti, Ricardo Sierra Enrique, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI Editores, p.p. 8

estatal comienzan durante la época del General Cárdenas (durante la década de los 30) como producto de la crisis del capitalismo de 1929 y por tanto, de la falta de capacidad del país para importar.

Aún más, si se observan los esquemas de desarrollo de muchos de estos países, se advierte una creciente responsabilidad del Estado en la conducción del proceso y en la ejecución de actividades para el logro de las metas, especialmente en materia de prestación de servicios sociales, abastecimiento de insumos e instalación de infraestructura.

Esto revelaría que las economías latinoamericanas admiten de hecho una amplia participación del Estado, tanto en forma directa como indirecta.

Para evaluar la importancia de las funciones del Estado en la economía nacional, se utilizan indicadores confeccionados sobre la base de relaciones entre diversas variables económicas; entre estos indicadores, los más usuales son los coeficientes de consumo y de inversión, la carga tributaria, el porcentaje del valor agregado generado directamente por el gobierno, la proporción de divisas utilizadas por las actividades públicas, etc.

Los indicadores antes aludidos, aún cuando fueran más precisos y comprensivos, no podrían revelar cabalmente el ámbito económico sujeto a la influencia estatal pues no llegarían a expresar la importancia que el Estado alcanza en un sistema "mixto" a través de su poder, o la capacidad de regula--ción que ejerce sobre el sector privado.

"La función reguladora del Estado se manifiesta a través del dictado de normas que influyen. sobre las relaciones entre los agentes económicos privados y entre éstos y la adminis--tración pública, de modo que el comportamiento de aquellos--se atenga a un conjunto de reglas que responden a los obje--tivos del Gobierno en el campo económico". (2)

El carácter interventor del Estado en las economías latinoamericanas se manifiesta, tanto por la parte de la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo su responsabilidad, como por el poder de regulación que el propio Estado ejerce--sobre la actividad económica.

En América Latina se presentan ambas modalidades. En casi todos los países centroamericanos predominan las regulaciones, mientras que en Sudamérica y en México se agregan a ellas importantes actividades públicas en el campo de la producción--de bienes y servicios.

(2) Ob. Cit. anterior, p.p. 11

En la medida que el desarrollo implica modificaciones sustanciales en las estructuras socioeconómicas de los países, el contenido esencial de las regulaciones y las finalidades de las actividades de producción no pueden traducirse en medidas que perfeccionen o eviten el deterioro, de la evolución "natural" de estas economías, como podría suceder donde ya han alcanzado un alto nivel de ingreso.

Se trata de otro tipo de problemas, pues el Estado debe cumplir un papel que puede resumirse en la conocida frase: "El Estado-motor del desarrollo". (3)

De todo lo anterior, se deduce que el análisis del Estado en las economías capitalistas latinoamericanas, adquiere más sentido cuando se hace dentro del contexto de la planificación del desarrollo, pues es allí donde se manifiestan explícitamente los aspectos más destacados de las acciones que éste realiza en el área económico - social.

Hasta aquí podemos hacer una diferenciación de las acciones del Estado; por un lado, estarían las regulaciones, y por otro, las actividades públicas de producción de bienes y servicios.- Esta clasificación conviene desagregarla o detallarla a fin de llegar a comprender más cabalmente la participación del Estado en las economías "mixtas". A estos efectos, se consideran los siguientes tipos de acciones:

(3) Ob. Cit. anterior, p.p. 13

A) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.

B) Acciones de producción de bienes y servicios.

b.1.- Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.- Servicios de salud, justicia, y otros, en general, todo aquello que realiza la administración pública como unidad productora de ciertos servicios indispensables en una comunidad organizada.

b.2.- Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela el sector privado.

Estas son las acciones de producción de bienes y servicios que se realizan, en parte, a través de los organismos descentralizados, en especial las relacionadas con la prestación de servicios sociales, mientras que las referidas a bienes propiamente, se llevan a cabo generalmente, por medio de empresas públicas u organismos autónomos que funcionan en forma similar a las empresas privadas.

C) Acciones de acumulación.

c.1.- Acciones de instalación de capital para realizar sus

acciones de producción. Son las que contribuyen a la formación del acervo de instalaciones y equipo necesarios y a suministrar instalaciones de capital que la comunidad requiere para el desenvolvimiento de las actividades privadas en todas sus manifestaciones (ejemplo: caminos, calles urbanas, parques y jardines, instalaciones portuarias, etc.)

D) Acciones en el campo de financiamiento.

d.1.- Acciones que proporcionan al Estado, recursos para cumplir sus funciones de producción y acumulación.

d.2.- Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado. (4)

Las diferentes categorías de acciones no deberían ser concebidas como formas independientes de actuación del Estado, pues están íntimamente relacionadas por los fines de la política económica y el proceso de desarrollo.

Para poder llevar a cabo las diferentes acciones, al Estado requiere allegarse una serie de recursos de tipo financiero que les permitan llevar a cabo los programas que se diseñen para -

(4) Anguiano Equihua, Roberto.- "Las Finanzas del Sector Público en México".- Textos Universitarios, p.p. 100 - 101.

las distintas áreas de desarrollo.

Por lo tanto, las acciones de producción de bienes y servicios y las de acumulación, implican un gasto público, entendiendo - éste como el volumen de recursos monetarios necesarios para adquirir los recursos físicos utilizados por esas acciones; de aquí que puedan establecer relaciones definidas entre el volumen de gasto público y las metas de estas acciones.

El gasto público es así un índice que, con las limitaciones - propias de todo indicador monetario o de poder adquisitivo, re fleja la intervención del Estado en la economía de acuerdo con la movilización de los recursos reales que utiliza para produ-- cir bienes y servicios y para ayudar a formar el acervo de ca pital que una sociedad requiere para su funcionamiento y desa- rrollo. En este sentido el gasto público adquiere un significa- do mucho más rico en atributos que el conferido tradicionalmente por las finanzas públicas.

2.2.- EL SECTOR PUBLICO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

La planificación como técnica asociada al desarrollo económico de los países, en América Latina ha respondido a ciertas líneas de interpretación del propio desarrollo y planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia después de la segunda guerra mundial.

Las experiencias de la puesta en marcha de los planes, ha llevado a prestar atención preferente a aspectos que corresponden - al campo de la operatividad de la política económica a corto - plazo y su vinculación con el logro de las metas a mediano plazo.

"Lo anterior indica que el proceso de planificación se ha orientado en dos sentidos principales: por un lado, a encarar problemas como el déficit de la balanza de pagos, la inadecuada estructura productiva, el financiamiento de la inversión tanto privada como pública, la ocupación rural y urbana, la distribución - del ingreso, etc., por otro, a investigar y proyectar las repercusiones de estos problemas, aunque principalmente desde un punto de vista de los sectores tecnológicos y con el propósito de llegar a determinar volúmenes de inversión y modalidades de financiamiento de las actividades económicas". (5)

(5) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI Editores, p.p. 42.

Por lo tanto, los sectores institucionales (público y privado) se comportan de diferente manera en el proceso económico, en especial en lo que se refiere a las decisiones de producción, de manera que para tratar las características de la planificación de las actividades públicas, conviene atender a los distintos propósitos que inspiran las decisiones sobre el volumen y tipo de producción y acumulación que realiza el Estado.

Los agentes económicos privados derivan sus decisiones principalmente de las consideraciones que les merecen las fuerzas del mercado y los efectos que sobre éstas producen las regulaciones y actividades estatales. En cambio el Estado no reconoce al mercado como generador de decisiones de producción y acumulación puesto que, como institución social, y por responder a los intereses colectivos de la comunidad, orienta su acción según criterios que no necesariamente tienen que contemplar la maximización de beneficios individuales que constituyen los propósitos básicos de la conducta privada. El Estado siempre actúa así, y más aún cuando pretende conducir un proceso de desarrollo que implica modificaciones sustantivas en la estructura de la producción, en la distribución del ingreso, en el régimen de propiedad de los recursos naturales y en otros aspectos sustantivos de la economía y sociedad de un país.

Las decisiones en la mayor parte de las actividades públicas responden a consideraciones que se sitúan en el campo de la política social del gobierno, a provisiones a largo plazo sobre

cambios en la producción y en la creación de infraestructura que, evidentemente, rebazan al ámbito de las indicaciones - que podrían inferirse del mercado.

Tal singularidad en las decisiones acerca de la producción y de la acumulación pública significa que las modalidades de la planificación de sus actividades, sean diferentes a las del sector privado. "En las economías capitalistas con carácter "mixto", la planificación de las actividades privadas es esencialmente inductiva, en el sentido de que los planes implican un conjunto de medidas de política económica orientadas a lograr que el comportamiento de los agentes económicos tienda a seguir las prioridades generales y las líneas de estrategia elegidas. Esto significa que la iniciativa del empresario para lograr sus propios fines, así como la libertad del consumidor para maximizar su satisfacción, son respetadas en su esencia, aunque condicionadas por el sistema de regulaciones que el Estado puede aplicar". (6)

En el sector público, por el contrario, los objetivos y metas de los planes y la selección de los medios para alcanzarlos, constituyen en principio las reglas que rigen las decisiones y comportamiento de las entidades de este sector, confiriéndole así a su planificación una connotación eminentemente normativa, en oposición al carácter inductivo que tiene la del sector privado.

(6) Ob. Cit. anterior p.p. 46 y 47.

Más aún, se podría afirmar que esta modalidad de planificación normativa, es esencial al concepto de sector público, puesto que, al no desempeñar el mercado el papel que se le reconoce para el sector privado, las actividades públicas deben orientarse directamente a través de los lineamientos y los postulados básicos de la política económica.

Por otra parte, otra de las características de los países en vías de desarrollo, que imponen la utilización de la planificación como herramienta indispensable para la consecución del crecimiento económico armónico y equilibrado, es que en la mayoría de estos países, en especial el nuestro se observa que sólo algunos Estados o provincias o municipalidades, tienen una potencialidad financiera tal que las independiza de la tutela del gobierno central; más común es el caso contrario, vale decir que los aportes de éste pasan a ser la fuente principal de ingresos de aquellos, incluso para solventar sus gastos corrientes. Esta situación financiera llega a afectar la autonomía de esos niveles gubernamentales y de hecho, buena parte de decisiones sobre los gastos los adoptan en cierto modo, el gobierno central, por tener éste iniciativa financiera.

Dentro de este contexto de relaciones internas del sector público, el carácter normativo que se atribuyó a su planificación, adquiere un significado que se aleja de la imagen bien frecuente que ésta suscita, en el sentido de que existía un poder superior que, por sí mismo, fija objetivos, distribuye re

cursos y establece reglas que deberían ser acatadas por las entidades públicas. En realidad dentro del sector estatal existen muchos centros de decisión con relativa autonomía, que son los que, en definitiva, concurren con sus propios puntos de vista y objetivos a la formulación de la política de las actividades públicas, determinan sus fines y metas, así como también las asignaciones de recursos. La coordinación entre estos centros es lo que permite confeccionar planes que, una vez diseñados, llegan a constituir las directivas para la actuación del Estado.

"Uno de los aspectos más notables de la planificación del sector público es precisamente la necesidad de superar la falta de coordinación que podría aparecer entre sus diferentes niveles y centros de decisión a la vez que respetan los grados de autonomía existentes, lo que de un lado aseguraría que el sector en su conjunto actúe en función de la política y estrategia general de desarrollo, y de otro, facilite la ejecución de los programas de cada organismo. De esta manera se lograría un mayor aporte de cada centro de decisión y de cada nivel gubernativo al cumplimiento de los planes generales". (7)

Con las características que hasta aquí hemos descrito, se ha puesto de manifiesto la heterogeneidad de las actividades de producción y acumulación, lo que no sólo responde a la naturaleza del sector sino también a su forma de planificar; ésto

(7) Ob. Cit. anterior p.p.53

junto a la condición normativa vista en los párrafos anteriores, confiere a la planificación del sector público una individualidad que se acentúa si se considera que abarca problemas mucho más específicos que la planificación global, a la vez que tiene una estrecha y simultánea relación con la de todos los sectores tecnológicos.

Por ello, los cambios que se introduzcan deben ser consecuentes con la estrategia y política general del desarrollo, y también con los criterios de visibilidad de los comportamientos sectoriales. El problema de la dimensión del Estado productor en una economía mixta es uno de los esenciales que debe encarar la planificación y, hasta cierto punto, llega a ser uno de los resultados de la misma.

2.3.- OBJETIVOS DE LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.

Según lo expuesto con anterioridad, el sector público sería un conjunto de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí no sólo por la natural complementariedad que exige la producción, sino también por lazos de autoridad, por condiciones de coordinación muy específica y por las modalidades de su operación. Dentro de este contexto es conveniente señalar que los propósitos fundamentales de la planificación del sector público son, por una parte, el aumento de la eficiencia de sus actividades de producción y acumulación, y por la otra, el ordenamiento de las mismas según los requerimientos del proceso de desarrollo.

Lo primero es inherente a este proceso, pues por definición le compete incrementar la productividad de la economía, condición que no podría dejarse de cumplir en las actividades a cargo del Estado.

En los países latinoamericanos, el Estado toma a su cargo, por ejemplo, la formación de mano de obra calificada, la educación general de la población, la generación de energía eléctrica, la producción de acero, la sanidad pecuaria, la lucha contra las enfermedades transferibles, la exploración de los recursos naturales, etc. Prácticamente no existen ag.

tividades de la vida económica y social de un país donde no estén presentes sus acciones de producción y acumulación.

Tal heterogeneidad hace que para programar dichas acciones no se cuente con criterios uniformes ni métodos generalizables, sino que éstos deben adaptarse y condicionarse a los tipos de bienes y servicios producidos, a la tecnología de producción de los mismos y a la incidencia que cada acción pública tenga en el proceso de desarrollo.

En este aspecto, el esfuerzo fundamental debe encaminarse a encontrar puntos de incidencia entre las actividades que - lleva a cabo el Estado, clasificarlas en sectores económicos a fin de facilitar la labor de planear y programar el desarrollo de los mismos, basándose en un conjunto armónico y - homogéneo de actividades públicas a desarrollar tanto en el largo como en el mediano y corto plazo.

"La confección de un plan de desarrollo requiere la definición de un modelo global que, partiendo de las líneas generales de estrategia a largo plazo, cuantifique las variables macroeconómicas pertinentes a mediano plazo traduciendo, -- dentro de lo posible, las orientaciones ideológicas y las plíticas económicas y sociales que el gobierno considera -- convenientes para el desarrollo del país en su juego de magnitudes". (8)

(8) Apuntes sobre planificación, "Planes Operativos Anuales. Orientaciones metodológicas", ILPEB, p.p. 8

Para propender al logro del desarrollo económico, se ha visto que el Estado dispone de acciones de regulación de producción y de acumulación, de redistribución y de financiamiento, las cuales deberían estructurarse para conducir las actividades - de los sectores y de la economía global según los propósitos planificados.

En este sentido, las acciones estatales de producción y acumulación tendrían que traducirse en un plan individualizado que, dentro de los plazos del modelo global, aseguran la consecución de las metas sectoriales y responden a orientaciones que por su naturaleza, no pueden surgir de los niveles sectoriales.

En estos términos, los objetivos principales que persigue la planificación del sector público son, elevar la productividad de las actividades públicas, y diseñar un nivel y composición de las mismas para que respondan a los requerimientos de la estrategia general del desarrollo y de los planes a mediano y a corto plazo.

En cierto sentido esos objetivos son comunes a la planificación de los sectores tecnológicos de la economía (como el agrícola, el industrial, los transportes, etc.) pero lo que singulariza la planificación del sector público es que las decisiones sobre producción y demanda, sean relativamente independientes -

del mercado, y que, dadas las responsabilidades del Estado, se refieren a un conjunto bastante heterogéneo de actividades que deben mantener relaciones de complementariedad entre si, a la vez que con los demás sectores productivos.

Existen dentro del proceso de la planificación diferentes tipos que por su alcance y naturaleza se clasifican en: Globales, se miglobales, sectoriales, regionales e institucionales y que - por su temporalidad pueden ser de largo, de mediana y de corto plazo. La programación del sector público representa un tipo - de plan anual operativo a realizar durante un año generalmente, y constituye un método para tomas de decisiones considerando - por una parte: a:) La planificación de mediano y largo plazo, y por otra b:) Los problemas de la contingencia o coyuntura. -- (conjunto de cosas que está ocurriendo en el momento de confeccionar el plan).

Por tanto en el programa o plan del sector público se debe de hacer una síntesis entre lo programado y lo contingente (o ac tual); hay que combinar ambas cosas y no darle importancia so lamente a una.

A su vez se obtienen ciertas ventajas con la aplicación de la planificación anual operativa, entre otras:

a:) Se vinculan los medios técnicos de la planificación con

los medios gubernativos; Esto también debe darse en la planificación a largo plazo, aunque las autoridades gubernamentales le pongan especial énfasis a la planificación de corto plazo.

b:) Facilita la comprensión entre técnicos y políticos.

c:) Facilita la coordinación del sector público (aspectos de Reforma Administrativa).

d:) Produce información básica (estadísticas), tanto para insumos propios, como en cuanto a resultados.

e:) Proporciona apoyo a la programación del presupuesto fiscal.

La programación anual (del sector público) es un proceso técnico administrativo permanente; significa que para hacer la planificación anual, hay que elaborar permanentemente los diagnósticos de lo que está ocurriendo, haciendo previsiones y evaluando.

Se trabaja con tres elementos: se revisa y evalúa el plan anterior, se controla el ejercicio del actual y se prepara el venidero.

2.4.- LA PROGRAMACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO.

El análisis de las características de la planificación del sector público se ha hecho, hasta el momento, prescindiendo de sus aspectos financieros, dándole así un enfoque en términos reales; como el nivel y composición de las actividades de producción y acumulación del sector están tan estrechamente relacionados con el gasto público, y por lo tanto con el presupuesto, conviene estudiar esa vinculación, como también aclarar la ubicación y funciones que ésta cumple en el proceso de planificación.

El monto y composición del gasto público está condicionado por dos elementos principales que se refieren a la naturaleza general de la política económica del gobierno; por una parte, en la medida que se le considere como una expresión monetaria de la movilización de recursos reales destinados a las actividades públicas debe responder a los requisitos de producción y acumulación del estado que le impone el proceso de desarrollo; y de otra, según su acepción financiera, estará vinculado con los objetivos de la política a corto plazo como uno de los elementos reguladores de la actividad económica general, de la redistribución del ingreso, del fomento a ciertas actividades privadas y del financiamiento del propio desarrollo. (9).

(9) Ob. Cit. anterior p.p. 32

De acuerdo con éstos dos grandes enfoques, puede inferirse el papel que juega el presupuesto en la planificación del sector público. Por ser en esencia un registro de los gastos e ingresos públicos, y atendiendo al primero de los enfoques procedentes, puede ser concebido como un instrumento de la ejecución-anual de los planes del sector público a mediano plazo. "Así, las asignaciones de recursos financieros a los diferentes usos que se señalan en el presupuesto, pueden adquirir su plena -- fundamentación en la medida orienten las acciones del Estado de acuerdo con las previsiones hechas a mediano plazo para las actividades públicas. De otro modo, es muy difícil justificar una determinada distribución del gasto, sin apelar al papel - que juega en lo inmediato como variable financiera". (10)

En su acepción general el presupuesto es uno de los elementos más importantes de la política a corto plazo. Las previsiones que contienen los planes son formuladas y organizadas para - orientar las decisiones a mediano plazo, mientras que las cla - sificaciones, las asignaciones de recursos y todo el trata - miento presupuestario gira en torno a la ejecución anual. Es - te tiene sus propias connotaciones, está sujeto a factores cu - yas influencias a mediano plazo suelen no ser ponderables; ade - más la formulación, la aprobación y la ejecución del presupues - to, es objeto de normas establecidas por la legislación y de - un proceso político-administrativo que no siempre coincide - con el de los planes.

(10) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El sector público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI Editores, p.p. 62.

Uno de los problemas más interesantes que aparece en la práctica de la planificación, es tratar de racionalizar la adecuación de las asignaciones del gasto público al nivel presupuestario, con los lineamientos generales de los planes de desarrollo, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos la inestabilidad económica hace que en torno a dicho instrumento se concentren importantes decisiones de política. Pero si se tiene individualizada la conducta del sector público a mediano plazo y fijados los ritmos de las acciones de producción y acumulación, se facilitará dicha adecuación, apareciendo entonces la programación del sector público como un puente que vincula en el ámbito del gobierno, los aspectos más globales de los planes de desarrollo, y los específicos del mediano y corto plazo.

Para que el presupuesto dentro del proceso de planificación -- cumpla el papel que se ha venido explicando, debe transformarse de tal modo que, además de cumplir con las funciones fiscalizadoras que tradicionalmente se le atribuyen, permita garantizar la eficiencia en el cumplimiento de los programas de ejecución, lo que se asegura mediante el uso de las técnicas de presupuesto por programas.

El presupuesto público en los países latinoamericanos incluyendo México, es una expresión del plan anual del Sector Público, pues es a través del presupuesto, como se ponen en marcha los distintos programas y acciones de las distintas entidades del sector y los distintos niveles del gobierno.

El Presupuesto Público es un acto que contiene la aprobación pre_{via} de gastos e ingresos públicos, es también un documento de carácter administrativo-contable y una expresión de la política fiscal del Estado. En este último sentido el presupuesto es un instrumento de poder dentro del Estado, por medio cual se cana_{lizan} recursos a los sectores prioritarios de desarrollo, en - el lapso de un año.

De ésta forma, el presupuesto reúne determinadas condiciones - entre las cuales destacan las siguientes:

- 1:.) Es una previsión de gasto para un período terminado.
- 1:.) Contiene una estimación de ingresos indicando las fuentes de dónde provienen.
- 3:.) Establece montos y destino del gasto autorizado.
- 4:.) Es un acto de autoridad y más que eso es un acto de auto_{ridad} compartida.
- 5:.) Constituye una asignación de autoridad y responsabilidad.
- 6:.) Es una expresión financiera que el Estado va a realizar.

El enfoque tradicional del presupuesto es básicamente el control de los ingresos y los egresos del Estado. Está orientado a esta_{blecer} ¿Qué es lo que se va a comprar con los recursos autoriza_{dos}? ¿En qué se va a gastar? El enfoque tradicional cumple en_{cierta} manera sus objetivos (pone limitaciones en el uso de los recursos).

El presupuesto programático cae dentro del concepto de modernización administrativa y trata de incorporar al presupuesto, - los elementos de planificación tan necesarios dentro de la actividad estatal. Eso no significa necesariamente que el presupuesto se transforme totalmente en elemento de planificación, - sino que de alguna manera sigue conservando sus características de herramienta financiera y de control.

Pero el instrumento tradicional se transforma y el énfasis se pone ahora en qué se va a hacer y cuánto, con los recursos de que se dispone?, además de incorporarle otro nivel de detalle ¿quién y cuando lo va a hacer? Se trata de cuantificar hasta donde sea posible.

El control toma otro giro, ahora no se trata de ver en que se gastó, sino si se realizó o hizo lo que se tenía que hacer.

Al integrar los presupuestos de todas las entidades públicas, - se está preparando el plan del sector público, el cual termina en una sanción legislativa, que legitima la puesta en marcha - del plan y presupuesto del gobierno.

2.5 FACTORES DE RIGIDEZ Y LIMITACIONES EN LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.

La magnitud de las responsabilidades para el sector público que surge de la consideración conjunta de los objetivos del desarrollo, de la estructura institucional del Estado y del ámbito y ponderación del sector, debe conjugarse con las posibilidades que este tiene para cambiar sus formas de acción en los plazos indicados por los planes. Este es uno de los temas típicos de la planificación del sector público, estrechamente vinculado a la viabilidad de los planes, que se ha denominado "rigideces del sector público". (11)

La temática de las rigideces pueden inferirse de manera relativamente fácil, ya que se supone que en un conjunto económico institucional dado, en este caso el sector público, existen, en cierto momento, factores que entorpecen y condicionan un cambio en sus acciones, sobre todo si esa alteración es significativa, respecto de la conducta del pasado. En efecto, llama la atención, la lentitud con que se ejecutan muchos proyectos de inversiones públicas, la escasa trascendencia de las reformas administrativas puestas en marcha para perfeccionar los servicios públicos, las ineficiencias en la operación de empresas estatales para alcanzar metas de producción, etc.

Las rigideces en el financiamiento público constituyen otro factor hasta cierto punto manejable; en este aspecto como en el de

(11) Cibotti Ricardo; Sierra Enrique, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Siglo XXI Editores, pag. 73.

la organización administrativa existe un sistema que opera basado en ciertas reglas y procedimientos que no necesariamente llevan a una asignación de recursos como la requerida por el plan.
(12)

El sistema de financiamiento (es decir, las clases y magnitudes de recursos y las normas y prácticas de su distribución) ocupa un lugar significativo en el análisis de la viabilidad de un plan, puesto que la asignación de recursos entre las distintas actividades públicas está condicionada por la necesidad de canalizarlos hacia dichas actividades según las cuantías y el ritmo que las prioridades exigen.

Dentro de las rigideces financieras encontramos comúnmente aquellos recursos que se conocen como comprometidos, es decir, aquella masa de recursos financieros que durante el período del plan será asignada a determinados usos o instituciones de acuerdo a decisiones anteriores al mismo, en muchas ocasiones estos recursos deben aplicarse a la terminación de proyectos iniciados antes del plan y que responden a una política de actividades públicas diferentes, cuya vigencia se modifica en ocasiones precisamente a raíz del plan. Una solución fácil sería suspender la ejecución de esos proyectos, de modo que la mayor parte de los recursos disponibles puedan ser redistribuidos en aquellos otros que más se adecúen a la política de desarrollo que se trate. (13)

(12) ob, cit. anterior p.p. 75

(13) ob, cit. anterior p.p. 78

Dentro de los proyectos que están ya comprometidos se encuentran:

- 1:) Los iniciados físicamente conocidos como "Proyectos de arrastre" y que forzosamente deben ser tomados en cuenta por el programador o planeador.
- 2:) Los no iniciados físicamente, pero que cuentan con aprobación gubernamental para su ejecución.
- 3:) Los proyectos no iniciados físicamente, pero para los cuales existe un convenio de financiamiento específico, tanto interno, como externo.
- 4:) Los proyectos que tienen licitaciones aprobadas para su estudio y ejecución, a través de un compromiso contractual del Estado con terceros.

Existen también gastos comprometidos en el financiamiento de las instituciones públicas, y que constituyen otro factor de rigidez, estos gastos se destinan a los servicios personales, los servicios generales, los sociales, etc. comúnmente conocidos como el gasto-corriente del Gobierno Federal y que tradicionalmente deben ser considerados año con año representando ataduras en el momento de planear actividades públicas.

Además, el gasto de funcionamiento tiende a ser creciente, por el incremento de actividades del gobierno y la ingerencia que día a día tiene dentro del marco económico del país.

Los factores de rigidez dentro de la programación del sector público son de dos clases:

- a:) Los manejables y
- b:) Los no manejables

Dentro de los primeros, se encuentran aquellos que se relacionan con los incrementos de productividad de las actividades públicas y a su ordenamiento de acuerdo a los objetivos de los planes de desarrollo. En este caso, por productividad se entiende "La relación entre producción e insumos de todo tipo" y por ordenamiento, la "prioridad que en el conjunto del sector se le otorga a determinadas actividades".

Estos factores van ligados estrechamente al problema de la capacidad operativa de las instituciones; hay que asignar recursos de acuerdo a la capacidad operativa de cada organismo para estar en posibilidades de lograr mayor productividad y eficiencia a la vez.

Otra forma de rigidez se deriva de las cuestiones administrativas, ya que existen hábitos o vicios administrativos que ponen trabas al desarrollo óptimo de acciones programadas. A esto se aúna el problema de lograr obtener eficiencia dentro de las acciones públicas, pues no es sólo hacer planes para desarrollar el país, sino buscar ser eficiente en la realización de esos planes. Por ello,

hay que preparar planes conociendo la realidad con la que se es tá trabajando, hay que hacer planes o programas que sirvan para hacer cosas.

Al momento de programar, debemos considerar ¿qué disponibilidad de recursos se va a poder usar?; hay que determinar cual es el margen de disponibilidad de recursos que se tienen para hacer - el plan y proyectar en base a los recursos provenientes por ingre sos del sector público (impuestos, productos, ventas, créditos, etc.)

El segundo tipo de rigideces que se presentan en la formulación de planes y que es más difícil de manejar, se relaciona con los aspectos culturales, sociales y políticos que hay en el seno de la sociedad, éstos tienen origen histórico tradicional y escapan un tanto al marco metodológico de la planificación, pero forman parte de las transformaciones que la sociedad tiene que generar a través de su propio desarrollo. Por ello, estas questio nes deben incluirse dentro de la programación, pues el sector - no es un ente aislado del resto de la sociedad. El Planificador debe ser capaz de dimensionar y de distinguir ¿qué es lo impor tante y qué lo secundario?, pues existen muchos otros elementos que impiden la formulación adecuada de planes para el sector pú blico, como el excesivo personal burocrático, la proliferación desmedida de entidades autónomas, la incapacidad e ineficien-- cia del sistema fiscal para allegarse recursos y algunos otros,

que deben ser objeto de un tratamiento especial en el momento de determinar objetivos y metas a desarrollar por el sector.

Para el caso de México la alternativa elegida para programar - la acción del sector público y darle su respectiva expresión - financiera fue la técnica del presupuesto por programas, de la cual se presentan en el siguiente capítulo los aspectos más - significativos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II

- (1) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI Editores, p.p. 8
- (2) Ibidem anterior p.p. 11
- (3) Ibidem, p.p. 13
- (4) Anguiano Equihua, Roberto, "Finanzas Públicas".
- (5) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo"; Siglo XXI Editores, p.p. 42
- (6) Ibidem anterior, p.p. 46 y 47.
- (7) Ibidem anterior, p.p. 53
- (8) Apuntes sobre planificación "Planes Operativos Anuales, Orientaciones Metodológicas". I.L.P.E.S. p.p.8
- (9) Ibidem anterior, p.p. 32

- (10) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI Editores, p.p. 62
- (11) Ibidem anterior, p.p. 73
- (12) Ibidem anterior, p.p. 75
- (13) Ibidem anterior, p.p. 85
- (14) Ibidem, p.p. 87

C A P I T U L O III

ASPECTOS TEORICOS DE LA TECNICA DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

- 3.1.- Conceptualización.
- 3.2.- El presupuesto tradicional, con orientación programática y moderno.
- 3.3.- Los principios presupuestarios.
- 3.4.- Las clasificaciones del presupuesto programático.
- 3.5.- La programación de los ingresos: corrientes y de capital.
- 3.6.- La programación de los Egresos:
 - a:) Niveles Programáticos.
 - b:) Estrategias y criterios de apertura programática.
 - c:) Estructura de un programa presupuestal.
 - d:) Consolidación de programas.

CAPITULO III.- ASPECTOS TEORICOS DE LA TECNICA DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA.

Hasta el momento, hemos tratado de ponderar la importancia que tiene el que el sector público pretenda realizar acciones planificadas en todos los campos de su responsabilidad y que particularmente busque programar en forma racional y coherente los recursos de que dispone para su desarrollo.

En la búsqueda de conseguir mayor racionalidad en la asignación de recursos presupuestales a actividades específicas del sector público, México ha adoptado desde 1975 la técnica de Programación Presupuestaria o Presupuesto por Programas, la cual se ha venido implementando en etapas sucesivas, tratando de lograr - cada año mayor eficiencia en el cumplimiento de los programas que el gobierno no ha considerado.

Conviene ahora, después de haber realizado algunas consideraciones sobre la necesidad de programar la acción del sector público, proporcionar algunos elementos de la técnica de Presupuesto por Programas, ya que el presupuesto es el instrumento que de alguna manera permite concretar la intención planificadora del propio Estado.

El presupuesto, es uno de los instrumentos del plan anual que el gobierno pretende poner en marcha para el año de que se trata,-

tiene por objeto mostrar el volumen total de las transacciones que realiza el propio sector, identificando a la vez los programas y resultados. Se podrían separar el presupuesto del gobierno central, el de las entidades descentralizadas y el de las empresas públicas (incluyendo las empresas bancarias, de transportes, comerciales, etc.)

Para el caso de México, el presupuesto del sector público se ha convertido en un instrumento revitalizador de la economía nacional a través de las inversiones que las empresas paraestatales realizan en la industria, la agricultura, el transporte y otras, prácticamente es el elemento concretizador de la política del gobierno en materia económica.

3.1.- CONCEPTUALIZACION.

El presupuesto puede ser entendido desde diversos puntos de vista; tradicionalmente la idea de presupuesto se refería a: "La presentación anual al parlamento, de un estado de cuenta llamado presupuesto, que incluía un estado de gastos del año anterior, una situación de gastos del año siguiente y un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación". (1)

Esta concepción que simplemente se refiere a la presentación del balance entre ingresos y gastos de un país, fue la que se utilizó desde que se originó la idea de presupuesto (siglo XIX)

(1) Steiss, Alan Walter; "Administración y Presupuestos Públicos".

hasta mediados del siglo XX, cuando los gobiernos comienzan a introducir dentro de un documento financiero aspectos relacionados con la planeación de actividades económicas del propio Estado.

En la actualidad, el presupuesto público es considerado como un instrumento de política económica que consiste en la "orientación y canalización deliberada (cuando es planificada) del comportamiento de los agentes y los sectores económicos de un país en base a leyes, decretos, normas, reglamentos; en general, se basa en las regulaciones que emite el Estado". (2)

Los agentes o sujetos económicos son: Los sectores económicos son:

- | | |
|------------------------------------|--------------|
| - Las familias | - Agrícola |
| - Las empresas privadas | - Industrial |
| - Las empresas públicas | - Servicios |
| - El Gobierno | - Comercial |
| - El Sector Externo (otros países) | - Otros |

Estos elementos interrelacionados dan origen al Producto Interno Bruto (PIB) y sobre éste influye primordialmente el Presupuesto y la política presupuestal.

(2) apuntes del curso de Programación Presupuestaria del CECADE Materia - "Técnicas de Presupuesto por Programas".

Así lo pondera actualmente en México, el gobierno federal al declarar que; "En el presupuesto subyace el propósito en lograr tanto una mayor integración del aparato productivo nacional como la capitalización de los sectores que presentan insuficiencias o estrangulamientos de su capacidad productiva; el presupuesto actúa en los incrementos para reorientar nuestra estructura productiva y se convierte en un instrumento básico de la política económica y social". (3)

El presupuesto en su sentido moderno es así, un instrumento de política económica fiscal y monetaria a través del cual compatibilizamos los ingresos con los egresos, a fin de poder cumplir los objetivos y las metas trazadas en el plan.

También la programación presupuestaria, es una herramienta útil dentro de la administración pública y sirve para modernizar y racionalizar trámites y procedimientos rutinarios tratando de hacerlos más eficientes y expeditos. Esta concepción de presupuesto considera a toda la administración del gobierno, como una unidad productora de bienes y servicios, en donde se ponen en marcha una serie de mecanismos administrativos que se refiere a la gestión pública.

(3) Cuadernos de Filosofía Política de José López Portillo 1979.S.P.P.

La división fiscal de las Naciones Unidas ha sugerido que el presupuesto-programa es un "sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más que a las que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc. no son más que medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras zonificadas, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los presupuestos tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las que realiza". (4)

Por lo anterior, el presupuesto por programas se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte el trabajo presupuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.

El presupuesto por programas clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las actividades o tareas que se van a realizar dentro de ellos. Obviamente, los programas y las actividades están a cargo de las dependencias administrativas del gobierno las que se convierten así en unidades ejecutoras de programas. El presupuesto programático obliga en cierta medida al funcionamiento administrativo a formular un programa de su acción, y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos - -

(4) Martner, Gonzalo, OB. Cit. pag. 396

por el Ejecutivo al Congreso y cuando éste les da su aprobación se genera un verdadero contrato en virtud del cual el Poder Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios. El presupuesto es así también un documento de carácter jurídico; intervienen dos partes: El Legislativo quienes efectúan un contrato, del que autoriza los fondos y del que los pone en marcha.

3.2.- EL PRESUPUESTO TRADICIONAL, CON ORIENTACION PROGRAMATICA Y MODERNO O PROGRAMATICO.

En la evolución de los presupuestos, encontramos que algunos - países (entre ellos México) en el momento de querer pasar de un presupuesto tradicional a uno por programa, utilizan como estrategia para su implantación un sistema que continúa siendo tradicional pero que incorpora algunos elementos de la técnica programática moderna, este sistema de presupuesto lo denominan - "con orientación programática" y para el caso de México consideramos que todavía no se logra alcanzar el nivel de programación presupuestaria tal como técnicamente se le concibe, por lo que sigue aplicándose como de "orientación programática".

Con el objeto de precisar lo que significan cada uno de estos - tres conceptos: Presupuesto Tradicional, con orientación programática y por programas, trataremos de establecer ciertos elementos que permitirán diferenciarlos.

| <u>Elementos:</u> | <u>"Presupuesto Tradicional"</u> | <u>"Con orientación Programática"</u> | <u>"Actual"</u> |
|---|---|--|--|
| 1) Asignación de <u>Re</u> cursos. | Por Instituciones o Ramos | Por Instituciones o Ramos | Por Programas |
| 2) Determinación de <u>Objetivos y Metas.</u> | Es oculta o casi no existe. | Se realiza en <u>re</u> lación a las <u>fun</u> ciones asignadas por ley a las <u>Ins</u> tituciones. | Se realiza en función de metas <u>cuantifica</u> bles y de unidades de medida de las metas.- No cuánto se <u>gasta</u> , sino <u>qué</u> se hace. |
| 3) <u>Publicidad y Difu</u> sión. | Oculta | Semiooculta. | De conocimiento <u>Gene</u> ral. |
| 4) <u>Composición y Cla</u> sificación del <u>Gas</u> to. | Por Objeto del <u>Gas</u> to. | Clasificación <u>eco</u> nómica, <u>gastos fi</u> jos y variables. | Clasificación <u>económi</u> ca, <u>gastos fijos</u> y <u>va</u> riables, <u>costos</u> y <u>so</u> bre todo <u>tiende a lle</u> gar a conocer el <u>va</u> lor agregado del <u>sec</u> tor público (es decir el <u>pagó</u> a los <u>facto</u> res de la producción). |
| 5) <u>Apertura de Progra</u> mas | No existe. | Se abren programas de acuerdo a la <u>estructura adminis</u> trativa. | Se abren programas <u>con</u> siderando la <u>obtención</u> de productos finales. |
| 6) <u>Temporalidad</u> | Únicamente el <u>perío</u> do fiscal. | Solamente el <u>perío</u> do fiscal. | El <u>período</u> fiscal, más la <u>temporalidad especí</u> fica del programa. |
| 7) <u>Preparación y Formu</u> lación del <u>Presu</u> puesto. | No se programa, <u>sola</u> mente se consideran <u>incrementos basándo</u> se en los montos del año anterior. | Se realiza lo que <u>considero</u> , un " <u>Pro</u> grama" por <u>presu</u> puesto, es decir, <u>se ajusta</u> lo que <u>se quiere hacer</u> , a cifras establecidas por el gobierno <u>fe</u> deral. | Se prepara y formula el <u>presupuesto basándo</u> se en planes y <u>progra</u> mas de largo, mediano y corto plazo. |
| 8) <u>Discusión y aproba</u> ción del <u>presupes</u> to. | Por montos globales a nivel de <u>Institu</u> ción, y en detalle <u>exhaustivo</u> de <u>parti</u> das. | Por montos globales <u>Por programas</u> , <u>objeti</u> va otra vez a nivel de <u>Institu</u> ciones. | Por programas, <u>objeti</u> vos y metas. |
| 9) <u>Ejecución</u> | Por objeto y <u>concep</u> to de <u>gasto</u> (control <u>meramente</u> contable). | Por concepto de <u>gas</u> to, <u>criterio conta</u> ble tradicional. | Contabilidad por <u>progra</u> mas, control de los <u>pla</u> nes de trabajo. (<u>con</u> trol de <u>avance físico</u> y <u>financiero</u>) |

| <u>Elemento:</u> | <u>"Presupuesto Tradicional"</u> | <u>"Con orientación Programática"</u> | <u>"Actual"</u> |
|---------------------|-----------------------------------|--|---|
| 10) Control | Jurídico-contable. "Policíaco" | Jurídico-contable y control de gestión | El control ya no es una especie de "castigo", sino una prevención de error. Jurídico-contable en base a resultado del programa que nos den prueba de eficiencia y eficacia. |
| 11) Evaluación | No existe | Evaluación Institucional. "casera". | Evaluación de Programas, control de avance programático. |
| 12) Reprogramación. | No existe | En base a los costos históricos. | En base a las medidas correctivas de los resultados obtenidos. |

Varias razones explican la adopción en México de un sistema de presupuesto por programas y resultados. Para los administradores constituye un medio racional de justificar detalladamente sus actividades; para los economistas, un método para reducir el desperdicio en el uso de los recursos del gobierno y de elevar al máximo los resultados y para el gobierno en general, grandes ventajas en lo que toca al conocimiento profundo de los diversos programas que impulsa y un instrumento para establecer las prioridades requeridas en los distintos aspectos de la vida económica y social.

Sin embargo, esta implantación es un proceso gradual, que reflejará sus bondades, en la medida que sea comprendido y cabalmente aplicado en todas las esferas de la administración pública federal.

3.3.- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Son antiguos los esfuerzos realizados para definir un esquema de principios conforme a los cuales debería formularse el presupuesto. En el pasado se hicieron intentos por destacar los conceptos de anualidad, unidad y preparación anterior. Ahora aunados a esos principios surgen los relacionados con la programación. Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia - necesario para configurar los programas. El presupuesto, al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental - de operación de la planificación.

El primer grupo de principios se relacionan con la planificación la programación y la política fiscal; son aquellos que nos dan orientaciones en cuanto al comportamiento del presupuesto en base a los proceso de planeación y programación con relación a la política fiscal.

GRUPO DE PRINCIPIOS RELACIONADOS CON LA PLANIFICACION

- 1o.) Principio de Programación: Determina que el presupuesto debe contener tanto en el fondo como en la forma, elementos de planificación y de programación. Dichos elementos deben permitir su respectiva expresión financiera.

- 2o.) De Universalidad: Todas las instituciones que de una u otra manera se financian con ingresos públicos deben estar considerados en un universo, el presupuesto del sector público agrupa todas las instituciones del propio sector.
- 3o) De Exclusividad: Determina que el presupuesto debe con tener información programática y financiera, tratando de exceptuar todo tipo de información que no se vincula a la planificación y la programación; determina también, que debe obedecerse la legislación existente y no salirse de su cauce.

GRUPO RELACIONADO CON LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

- 1o.) De Unidad: Determina la existencia de unidad en el pre supuesto, debe haber una unidad de documento, de fondo y de caja; la unidad de documento se refiere a que debe observarse la legislación existente en lo referente a cuestiones presupuestarias.

La unidad de fondo determina que todos los fondos provenientes de diferentes fuentes de financiamiento deben integrar un fondo común, a fin de poder priorizar su ejecución y evitar la existencia de cuentas especia les que solamente diluyen el control contable y compli can la administración presupuestaria.

La unidad de caja significa que teniendo un presupuesto de caja es posible determinar en cualquier momento las condiciones de déficit, equilibrio o superavit. El verdadero déficit es el de caja.

- 2o.) De prioridad: sustituye al principio tradicional de anualidad, ya que ahora se trata de considerar los compromisos que generan obras de más de un año; esto debe estipularse en los programas de inversión.
- 3o.) De oportunidad: Se refiere a la sanción del presupuesto en fecha correspondiente y por consiguiente a la oportunidad en la entrega de recursos financieros y materiales.
- 4o.) De exactitud y acuciosidad: Postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gasto abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de entradas. La proyección de Ingresos y gastos tiene que ser lo más real posible.

Todos los principios del presupuesto hasta ahora comentados, son principios de fondo del presupuesto; los principios de forma se relacionan con:

5o.) La claridad: El documento presupuestario debe ser suficientemente concreto y sintético para llegar a toda la comunidad. Este principio de claridad es consecuencia del cumplimiento de los principios anteriormente citados.

6o.) La difusión: El documento presupuestario debe ser difundido a toda la sociedad y se cumple también, cuando se han cubierto los principios de fondo.

3.4.- LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.

En el primer capítulo explicamos al origen de las clasificaciones del presupuesto en México, identificamos cuales son las que se utilizan en el manejo presupuestario mexicano, ahora se trata de incluir aquellas clasificaciones que la técnica de presupuesto por programas incorpora a la administración presupuestaria y cuál es la utilidad y ventajas que significa su puesta en marcha.

Como apuntábamos en el capítulo inicial las clasificaciones presupuestarias son elementos que nos permiten ordenar las transacciones que realiza el sector público e identificar características financieras y físicas de las operaciones. Sirven también para intentar desarrollar análisis económicos, financieros y administrativos.

En el presupuesto tradicional se utilizaban las clasificaciones: institucional o administrativa, por objeto del gasto y por moneda.

En el presupuesto programático se incorporan clasificaciones que facilitan la labor de planificación y los análisis económicos, dentro de la estructura de este tipo de presupuesto se consideran las siguientes clasificaciones:

Institucional: Se refiere a la ordenación por entidades del Sector Público de los presupuestos a ejercer, ya no es el mero listado de instituciones que realizan el gasto sino el compromiso de un programa a ejecutar por parte de cada una de las entidades.

Por Objeto del Gasto: Continúa siendo un nomenclador de hacia donde se destinarán los recursos, pero toma un carácter más-económico al proporcionar datos a la contabilidad con la finalidad de poder determinar el valor agregado del gobierno.

Por Moneda: Se trata de identificar los montos de presupuesto que serán financiados con recursos internos (nacional) y con divisas. De aquí surge el presupuesto de divisas. Todo esto se relaciona con la política monetaria del gobierno, que es parte de la política económica del mismo.

Funcional: Se orienta a determinar los montos de presupuesto que se destinan a los distintos servicios que lleva a cabo el gobierno; dentro de estos encontramos:

a.) Servicios Generales: Son aquellos que son prestados en forma exclusiva por el gobierno, que no tiene precio en el mercado y no tiene competencia (Justicia, Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores, Gobernación, Finanzas Públicas, etc.)

b.) **Servicios Sociales:** Son aquellos que son prestados por el servicio público y el sector privado, sirven para satisfacer las necesidades de la comunidad y tienen precio en el mercado por lo que hay competencia (Salud, Educación, Bienestar Social, Trabajo, Turismo y otros).

c.) **Servicios Económicos:** También a estos servicios se dedica tanto el sector privado, con el sector público a través - de sus empresas paraestatales, también tienen un precio en el mercado lo que origina competencia, son los servicios en agricultura, Industria, Comercio, Obras Públicas, infraestructura o formación bruta de capital, etc.

d.) **Servicios Inclasificables:** Son aquellos que no se pueden clasificar en ninguno de los grupos anteriores (servicio de la deuda pública interna y externa, intereses amortización).

Por Programas y Actividades: El presupuesto programático trata de identificar con precisión los programas y las actividades a desarrollar por las distintas entidades públicas esta clasificación ordena los programas y actividades de acuerdo a la estructura y funcionamiento de la Administración.

Económica: Identifica el gasto del gobierno en función de dos grandes rubros: el Gasto Corriente y el de Capital, el primero

engloba todos aquellos gastos de funcionamiento de la administración de acuerdo a la capacidad instalada a cualquier nivel; el - segundo, trata de agrupar todos aquellos gastos que contribuyen a incrementar la formación bruta de capital o activo físico del gobierno, en general incluye todas las inversiones.

Sectorial: Agrupa los presupuestos de acuerdo a los distintos - sectores de actividad económica o administrativa; sector agropecuario, industrial, de salud y bienestar social, etc.

Regional: Clasifica el presupuesto en función de las distintas regiones del país, y las aportaciones tanto del gobierno federal, como estatal y municipal.

Estas clasificaciones pueden utilizarse en forma combinada, se - puede analizar el presupuesto por instituciones y objeto del gasto, por programas sectoriales o regionales, etc.

E J E M P L O;

| OBJETO DEL GASTO | SERVICIOS PERSONALES | BIENES PARA ADMON | SERVICIOS GENERALES | ADQUISICIONES | OBRAS PUBLICAS |
|------------------|----------------------|-------------------|---------------------|---------------|----------------|
| INSTITUCIONES | | | | | |
| RAMO I | | | | | |
| " II | | | | | |
| " III | | | | | |
| " IV | | | | | |
| " V | | | | | |

3.5.- LA PROGRAMACION DE LOS INGRESOS, CORRIENTES Y DE CAPITAL.

Al explicar la programación del presupuesto, conviene recordar que éste es una estimación de ingresos y egresos para un período determinado, proque comunmente cuando se habla de presupuesto, tiende a confundirse el concepto, ya que se piensa en el egreso como el componente único del propio presupuesto. Pues bien, para poner en práctica la técnica de la programación presupuestaria - no sólo es necesario planear y programar lo que se va a gastar, - sino también se tiene que estimar la previsión de ingresos para el período de que se trate; es por ello que en este inciso trataremos en forma muy general lo relaciondo con la programación de los ingresos, tanto los corrientes, como los de capital.

Para poder identificar y planear las cosas que se quieren hacer con los egresos, es muy importante conocer la estructura de financiamiento del presupuesto, para poder determinar la oportunidad y las fuentes de donde proceden los recursos que se van a emplear, así como saber con certidumbre qué disponibilidades reales se van a tener durante la ejecución presupuestaria.

Por lo anterior, en la estructura actual de la administración pública mexicana deben marchar estrechamente coordinados los funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, ya que la formulación de planes y previ-

siones presupuestales para un determinado período exigen la esti
mación adecuada del flujo de ingresos que se tendrá para ese mismo
período.

La proyección de los ingresos es un problema no sólo de fórmulas
matemáticas, sino que deben considerarse aspectos sociales y polí
ticos, ya que la composición del ingreso incluye todo el sistema
de tributación, productos, aprovechamientos, etc. que deben ser -
objeto de un tratamiento especial por parte del preparador presu-
puestario.

Para el técnico presupuestario con referencia al ingreso, le es -
necesario:

a.) Conocer la estructura de financiamiento del presupuesto.

Esto significa, saber de qué fuentes de financiamiento provie
nen los recursos que se van a utilizar. Se debe poder deter-
minar el origen y aplicación de los recursos.

b.) Identificar las características de cada una de las fuentes -
de financiamiento, o por lo menos las principales, así como
sus relaciones con otras variables de carácter económico, so
cial, etc.

Debe identificarse si se trata de Bancos Nacionales o Extran-
jeros, particulares, etc.

- c.) Conocer todo el proceso tributario que tiene como resultado el flujo de ingresos al tesoro, es decir, conocer la estructura tributaria del país de que se trate.
- d.) Poseer datos sobre el comportamiento de las diferentes fuentes de financiamiento en períodos anteriores. A que tasas de interés se otorgan créditos, en qué condiciones, para que proyectos, etc.

El ingreso total es igual al ingreso corriente más el ingreso de capital
$$I_t = I_c + I_k$$

El ingreso corriente es igual por consiguiente al ingreso total menos el gasto de capital
$$I_c = I_t - I_k$$
; el ingreso corriente está compuesto por la tributación directa e indirecta, más los ingresos no tributarios, como los derechos, aprovechamientos, concesiones, servicios y otros.

$$I_c = \text{Trib} + \text{Int} \text{ ó sea } I_c = T_d + T_i + \text{Int}$$

El ingreso de capital es igual al ingreso total menos el ingreso corriente.
$$I_k = I_t - I_c$$

El ingreso de capital se compone de la venta de activos reales y financieros más los empréstitos internos y externos y las transferencias, luego
$$I_k = V_a + E_i + E_x + V$$

El objetivo de llevar a cabo este tipo de programación más detallada en el período a ejecutar el presupuesto es básicamente, - definir y determinar el ritmo de comportamiento de financiamiento público y definir el flujo de restitución de los recursos financieros y reales para la ejecución de las metas y objetivos. La programación del sector público asume mayor importancia debido al papel de comando que debe ejercer, al volumen de recursos reales y financieros que moviliza y a su capacidad potencial para manejar los instrumentos de política económica relacionados con éstos.

3.6.- LA PROGRAMACION DE LOS EGRESOS:

La programación presupuestaria, específicamente la de los egresos, debe realizarse todos los años, con el propósito de definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Es decir, que traduce -- pues, las metas de largo y mediano plazo en metas inmediatas y define sus contenidos a través de programas de trabajo, los cuales deben formularse conforme a directivas centrales.

La programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar dichas metas dentro del ejercicio presupuestario. En otras palabras, la programación presupuestaria es un proceso que transforma las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo contenidas en programas específicos de acción

y de trabajo. Estos programas deben ser formulados por las unidades de organización responsables, de acuerdo a directrices centrales previamente establecidas por el órgano nacional de presupuesto y/o planificación.

En el presupuesto pro programas, uno de los principales elementos estructurales es el programa presupuestario, puesto que este es el instrumento que permite compatibilizar en forma efectiva los objetivos de los planes de largo y mediano plazo con las metas que deben lograrse en el corto plazo y específicamente en el período del ejercicio fiscal.

Esta gran importancia del programa - presupuesto deriva del hecho de que se constituye en una base para realizar la gerencia de los recursos asignados y en el que la unidad ejecutora del programa tiene no solamente la responsabilidad del manejo financiero de los recursos asignados al mismo, sino que también la del logro de las metas programadas.

Dentro de la técnica de programación presupuestaria encontramos que para ordenar y prestar adecuadamente la información sobre los gastos a requerir, es necesario identificar las categorías o niveles programáticos que se deben utilizar.

a.) Niveles Programáticos.

Las categorías o niveles programáticos son elementos a través

de los cuales se presenta en forma desagregada y consolidada los objetivos y metas de la institución de que se trate, así como los recursos necesarios para el cumplimiento de esos objetivos". (5)

Los niveles programáticos son los siguientes:

Gasto Corriente

Gastos de Inversión

Función

Subfunción

Programa

Subprograma

Actividad

o

Proyecto

Tarea

u

Obra

Trabajo

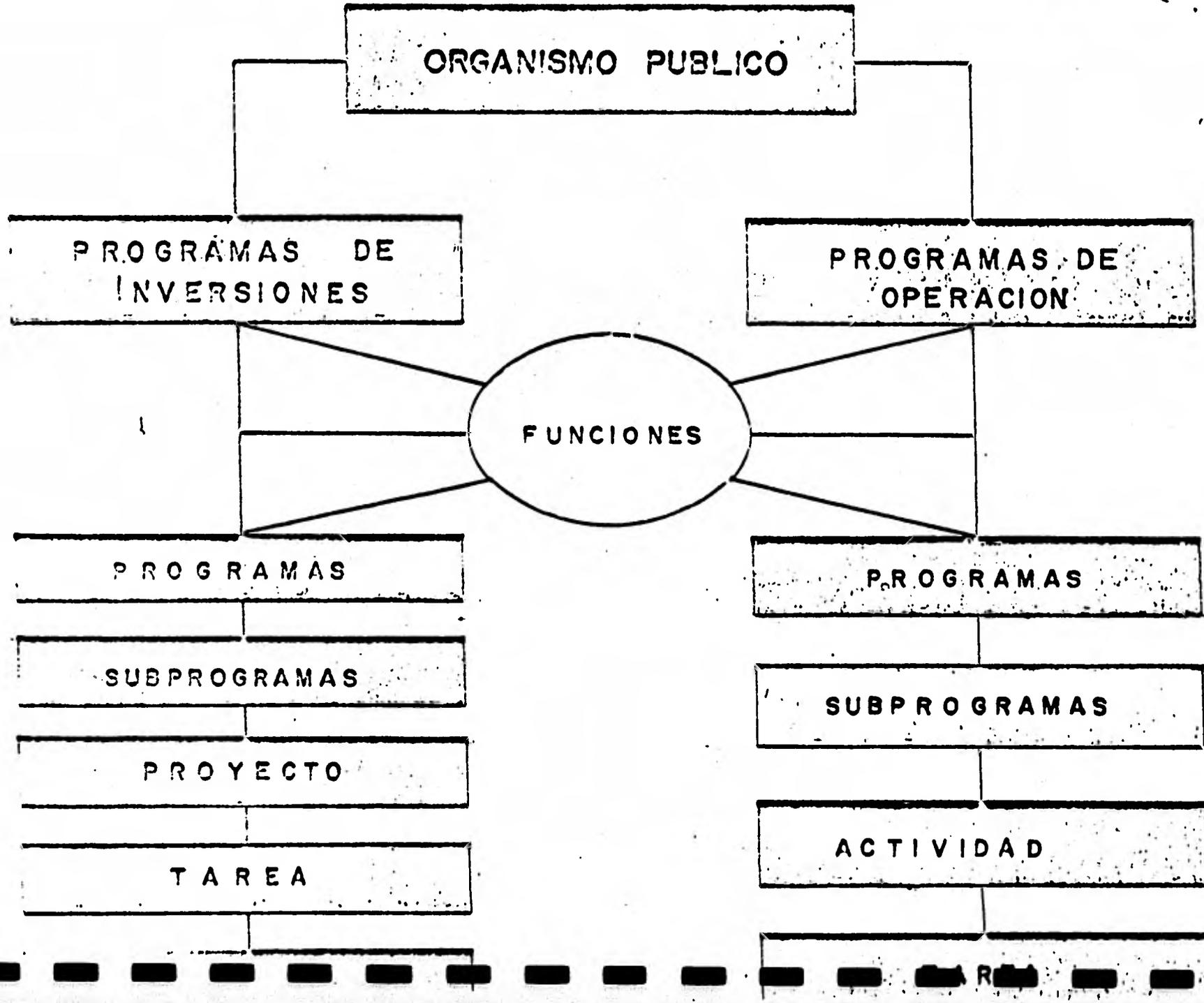
Trabajo (lámina No. 1)

Los niveles son útiles para clasificar tanto el gasto corriente como la inversión, pues por ejemplo el nivel de actividad será más representativo del gasto corriente, que de la inversión, y los proyectos y las obras serán más de inversión, que de gasto corriente.

El éxito o fracaso de un presupuesto por programas se basa en la identificación precisa y adecuada de lo que es un programa y no tanto en los dos primeros niveles de función y subfunción.

(5) Apuntes de clase del Prof. Guillermo Molina, curso de Programación - Presupuestaria, CECADE 1978,

APERTURA PROGRAMATICA



Trataremos ahora de explicar someramente qué significa cada uno de los niveles o categorías programáticas.

Función: Es un objetivo institucionalizado a través del cual el gobierno cumple con sus acciones o presta sus servicios. Ejemplo, la función Agricultura y Ganadería, Defensa y Seguridad Nacional, Comunicaciones y Transportes, etc.

Subfunción: Es un objetivo institucionalizado también, solamente que con una concreción mayor o más específica. Ejemplo: la subfunción Agricultura tropical, de la función Agricultura y Ganadería, la subfunción Marina Nacional, de la función Defensa y Seguridad Nacional.

Programa: Es un conjunto de acciones afines, homogéneas y coherentes que permiten alcanzar objetivos y metas (en términos de productos finales) previamente determinadas por la planificación, para lo cual se requiere la combinación racional de recursos humanos, materiales, tecnológicos, físicos y financieros, coordinados por una unidad ejecutora responsable del cumplimiento cabal de esas metas y objetivos.

Subprograma: Es la desagregación del programa en áreas más específicas de actividad.

Actividad: Es un nivel un poco más desagregado, son acciones -

que hay que desarrollar para cumplir con el subprograma y el Programa de que se trate.

Tarea: Son acciones que se emprenden para cumplir con la actividad.

Proyecto: Conjunto de acciones afines y coherentes capaces de funcionar en forma independiente que permiten alcanzar un bien de capital.

Obra: Resultado físico del proyecto (canal de riego, carretera, puente, presa, etc.).

Trabajo: Esfuerzo físico que el hombre tiene que desarrollar para cumplir con la obra, el proyecto, la tarea y la actividad.

b.) Criterios de Apertura Programática.

"Los criterios para aperturar programas presupuestales, son aquellos que deben tomarse en cuenta para determinar en forma racional la estructura programática a ser considerada para el próximo ejercicio fiscal y financiero en las respectivas entidades públicas". (6)

Los criterios pueden resumirse en: Institucional, Funcional y Combinado.

(6) Apuntes del Prof. Guillermo Molina, curso de programación presupuestaria. CECADE, 1978

El Criterio Institucional: Es aquel que considera la estructura y funcionamiento vigente de la administración, para determinar sus categorías o niveles programáticos. Normalmente este criterio considera como fundamental la legislación (atribuciones y marco legal) vigente en las instituciones, así como su estructura orgánica para poder definir sus programas y/o subprogramas.

Las ventajas del criterio son que no se ocasiona ningún tipo de conflicto o de resistencia al cambio, porque se mantiene el status quo, pero tratando siempre de que éste sistema sirva como una etapa intermedia entre el presupuesto tradicional y el programático y que además se utilice como instrumento de capacitación en servicio, como un elemento de modernización.

El Criterio Funcional: Es aquel que considera el conjunto de acciones que hay que desarrollar para cumplir con el objetivo y la meta o producto final. Este criterio no necesariamente toma en cuenta la estructura administrativa vigente, sino que los productos finales son los que nos van a proporcionar el número de programas de la institución.

Este criterio es más fácil de aplicar en las empresas privadas que en las públicas, ya que la identificación de los productos o bienes finales se concretiza con mayor precisión debido a que la función de producir llantas, muebles, tornillos, etc. es muy concreta y específica, a diferencia de la función "gobernación",

"Relaciones Exteriores", "Policía y Tránsito" y otras.

El Criterio Combinado: Es la combinación de los dos anteriores, es uno de los criterios de transición del presupuesto tradicional al presupuesto por programas. Este criterio utiliza la estructura administrativa y las funciones de la institución para abrir los programas y los subprogramas de la misma.

c.) Estructura de un Programa Presupuestario.

La conformación de los programas dentro de la técnica de presupuestación programática es uno de los pasos más importantes, definir con claridad y precisión los distintos programas y subprogramas de la organización, es la vía más efectiva para realizar su correspondiente evaluación.

El programa o los programas se deberían estructurar de la siguiente manera:

- Nombre del Programa: es la expresión sintética de lo que se pretende hacer en el año.
- Descripción del Programa: esto es lo que constituye la parte fundamental, y consta de los siguientes elementos:

- 1.) Magnitud de necesidades por cubrir tanto por el sector público como por el privado, es decir, hay que definir el nivel de cobertura del programa.

2.) Objetivos y metas de largo y mediano plazo de la planificación (imagen-objetivo). El objetivo constituye el fin, la intención, el propósito definitivo para la realización de un programa. Como expresión de los fines principales de mediano y largo alcance de una institución o programa, es de naturaleza cuantitativa, representa el propósito final del programa y no los medios necesarios para lograrlo. Tales objetivos programáticos deben ser formulados tomando en cuenta la viabilidad técnica, humana, material y financiera de su realización.

La separación entre el objetivo y la meta, se da cuando el primero únicamente se concreta a señalar cual es la finalidad del programa y la segunda a determinar cuanto de dicha finalidad se pretende alcanzar.

3.) Objetivos y metas concretas para el año que se presupuesta.

La meta es la cuantificación del objetivo a alcanzar en un tiempo señalado y con los recursos necesarios para ello, debiendo ser compatible con el objetivo, es decir, asimilarse dentro de éste y permitir la medida de la eficacia del cumplimiento de un programa, cuantificación de la demanda a satisfacer en el período

considerado, fraccionado anualmente.

La meta nos indica cuánto del objetivo se pretende alcanzar en un tiempo determinado.

Dos conceptos fundamentales definen una meta: La -
unidad de medida y la cantidad.

- 4.) Índice de variación en el cumplimiento de objetivos y metas de ejercicios anteriores y sus causas.
- 5.) Acciones concretas a desarrollar cronológicamente - para cumplir con los objetivos y metas del programa (se pueden representar mediante diagramas de barras, PERT, CPM, etc.)
- 6.) Financiamiento del Programa (Por fondos del tesoro, propios, provenientes del crédito interno y externo, etc.)
- 7.) Gasto Total del Programa (costo directo del mismo, - no del Ramo o Entidad).
- 8.) Entidades que cubren programas conexos (evitar duplicaciones y tratar de observar si hay complementariedad, o sea, en términos generales se trata de buscar mayor racionalidad).

9.) Observaciones Generales (se hacen para identificar el ámbito, la temporalidad del programa y algún tipo de legislación específica y que afecte concretamente el programa).

- Unidad o Unidades Ejecutoras y Responsables de los Programas: Se refiere a la especificación precisa de la Unidad Administrativa Ejecutora de los objetivos y metas del programa y responsable de un debido cumplimiento.
- Recursos Humanos del Programa.- Deberán anotarse con toda claridad, con quiénes y cuántos se van a llevar a cabo el programa, así como su correspondiente costo.

| CLASIFICADOS POR FUNCIONES | PLAZAS POR PROGRAMAS | TOTAL PLAZAS ENTIDAD | IMPORTE MENSUAL | IMPORTE ANUAL |
|---|----------------------------|----------------------------|--------------------|------------------|
| Directivo Profesional Técnico Administrativo de Servicio Obrero Otros | | | | |

- Recursos Materiales y equipo requerido para ejecutar el Programa. Se anotarán la cantidad y el costo de los materiales y maquinaria diversa, que se requerirá para dar cumplimiento al Programa.
- Recursos Financieros del Programa clasificados por su objeto.

d.) La Consolidación de Programas.

Para consolidar el total de Programas de una institución, -
debemos hacer lo siguiente:

- 1.- Anotar el nombre de la institución
- 2.- Anotar toda la base legal (es la que proporciona a la entidad la base jurídica para ejercer el programa o los programas).
 - Decreto No. del publicado en el D.O. del etc.
- 3.- Anotar las Funciones Principales (colocar las funciones más representativas).
- 4.- Dar una idea de la organización (organogramas actualizados de la institución).
- 5.- Las Políticas de la Organización ¿qué es lo que se pretende hacer en el año que se está presupuestando y qué

políticas se requiera? Deben darse objetivos y metas glo
balizadoras y metodología de acción.

- 6.- Detalle de los programas a desarrollar y en que costos in
curren.
- 7.- Detalle de los programas a desarrollar por fuente de fi-
nanciamiento.
- 8.- Resumen de recursos humanos de la institución.
- 9.-. Resumen de recursos materiales y de equipos de la institutu
ción.

CAPITULO III
CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Steiss, Alan Walter; "Administración y Presupuestos Públicos".
- (2) Apuntes del curso "Programación Presupuestaria", CECADE 1978.- Materia "Técnicas de Presupuesto - por Programas".
- (3) Cuadernos de Filosofía Política de José López - Portillo, 1979 S.P.P.
- (4) Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto - por Programas, Siglo XXI Editores, p.p. 396.
- (5) Apuntes del curso, "Programación Presupuestaria" CECADE 1978.- Materia, Técnicas de Presupuesto por Programas..
- (6) Idem, anterior.

CAPITULO IV.- EL CICLO PRESUPUESTARIO Y LA TECNICA DE PROGRAMACION DEL GASTO.

4.1.- La Programación y Formulación del Presupuesto.

- a).- Lineamientos para la formulación.
- b).- Integración del Anteproyecto de Gasto Corriente e Inversión.
- c).- Vinculación del Presupuesto con respecto a los objetivos de política económica. (Vinculación plan-presupuuesto).

4.2.- Discusión y Aprobación del Presupuesto.

- a).- Papel del Ejecutivo a través de sus instituciones - creadas para el caso.
- b).- Prestación del Anteproyecto a la Cámara de Diputados para su estudio y aprobación.
- c).- Autorización para su ejercicio.

4.3.- La Ejecución del Presupuesto de Egresos en el Sector Público.

- a).- La ejecución tradicional del Presupuesto.

- b).- La ejecución del Presupuesto en el sistema de presupuesto por programas.
- c).- La necesidad de programar la Ejecución del Presupuesto.

4.4.- Control y Evaluación del Presupuesto.

- a).- El Control tradicional del Presupuesto.
- b).- El Control del Presupuesto en el sistema de presupuesto por programas.
- c).- La Necesidad de Evaluación Presupuestaria.

CAPITULO IV.- EL CICLO PRESUPUESTARIO Y LA TECNICA DE PROGRAMACION DEL GASTO.

Para los fines de una racional asignación y distribución de los recursos económicos y financieros de un país subdesarrollado como el nuestro, la condición más importante que debe cumplir el método presupuestario, es elaborar el presupuesto -- anual acorde con un programa nacional de desarrollo económico a mediano plazo.- Ahora bien, un programa de desarrollo no es exclusivamente la fijación de metas rígidas, ni es solo un conjunto de proyectos de inversión, es ante todo el resultado de un proceso de selección de metas congruentes y realistas, por un parte, y de medios eficaces para conseguirlos por otra, y que se lleva a cabo con arreglo a los principios de la filosofía política general del gobierno, cualquiera que ella sea.

Para elaborar el Presupuesto se requiere tener en cuenta la actividad económica general, ya que de no ser así, sería imposible aclarar asuntos como la determinación del nivel de ingresos y de los gastos públicos.

La "vida" de un presupuesto, su circuito, se subdivide en diferentes fases, cada una de ellas de distinta duración. Previamente se precisa de cierto tiempo durante el cual se elabora el proyecto del plan (anteproyecto de presupuesto inicial),

para ser presentado por el correspondiente Secretario de Estado al Gabinete Económico, y una vez aprobado se somete como proyecto oficial del Gobierno al cuerpo legislativo para su discusión y sanción.- (1)

La fase siguiente del circuito del presupuesto es la ejecución o ejercicio del mismo, es decir, el compromiso, la apertura de cuentas, la orden de pago, la liquidación, la documentación comprobatoria, etc.

La siguiente fase puede ser llamada control y evaluación del presupuesto en el sentido amplio.- Debemos además por lo menos, distinguir dos fases parciales de la final de la "vida presupuestaria":

- a).- La rendición de cuentas (hacer el balance) y
- b).- El descargo del Gobierno por la Cámara de Diputados, luego de un exámen de las cuentas.

Resumiendo podemos decir que las etapas del ciclo presupuestario son las siguientes:

- 1.- Programación y Formulación del Proyecto.
- 2.- Discusión y Sanción Legislativa.

(1) Rodríguez Aznar, Vicente. "Elementos de Economía Presupuestaria", capítulo VI.

- 3.- Ejecución del Presupuesto.
- 4.- Control de la ejecución.
- 5.- Evaluación de los resultados.

1.- LA PROGRAMACION Y FORMULACION DEL PRESUPUESTO.

Prácticamente está fuera de dudas que en los países occidentales la tarea de preparación del proyecto de presupuesto compete al Poder Ejecutivo, es por eso entre otras cosas, que posee preponderancia sobre el Congreso, que sólo tiene facultades de estudio y sanción.- Mientras más voluminoso y complicado sea el presupuesto del Estado, las atribuciones del Ejecutivo serán más complejas y exigentes.

Un tema importante es cómo se debe distribuir la competencia en la preparación del proyecto de presupuesto, En países de América Latina es costumbre encomendar esta tarea a la autoridades Hacendarias, de quien dependen las oficinas centrales encargadas de recibir los anteproyectos preparados, por cada uno de los ministerios y de elaborar el Proyecto; en México esto no ocurre así ya que la función de preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto y la función de preparar el proyecto de presupuesto de ingresos es atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciéndose con posterioridad la confrontación de informaciones para elaborar y presentar al H. Congreso de la

Unión, de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, funciones que se llevan a cabo en el seno de la Comisión - Gasto - Financiamiento.

a).- LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976) establece en su art. 31 fac. VI; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde: Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingreso, federal y del Departamento del Distrito Federal, en el mismo artículo fracción VI se anota: Proyectar y Calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal. Lo anterior significa que en todo lo referente a los ingresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda es la entidad facultada para ese efecto, y los programas y estimaciones de egresos de las Dependencias del Sector Público, son competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que así se establece en el art. - 32 fraccs. V y VI de la propia Ley Orgánica, en los que se lee: a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde; formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; y planear, auto-

rizar, coordinar, vigilar, y evaluar los programas de inversión pública en las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal.- (2)

En este orden de ideas, dentro de la administración pública mexicana la Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad responsable de coordinar y controlar - los programas y presupuestos del Gobierno Federal y Estatal a través de determinados organismos como la propia Subsecretaría de Evaluación y los Comités Promotores de Desarrollo Estatal.

El artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. del 31 de Diciembre de 1976) establece: "La Programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuuesto".

Esta disposición legal, obliga a las distintas entidades del Gobierno Federal a elaborar sus previsiones presupuestales en base a un cierto número de programas diseñados bajo el marco de un plan de desarrollo de la ins-

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: D.O. del 29 de diciembre de 1976.

titución de que se trate, ya sea para el mediano o el largo plazo. Año con año, desde 1976 (cuando se inició la implantación del Presupuesto Programático) la Secretaría de Programación y Presupuesto solicitó los anteproyectos de Presupuesto de las entidades de la Administración Pública Central y Descentralizada enviando una serie de formatos e instructivos para captar la información cualitativa y cuantitativa procedente.

La formulación presupuestal ahora, no se reduce meramente a la presentación de simples estimaciones de gasto, sino que incluye la consideración de metas y su calendarización para los programas y/o subprogramas que se vayan a desarrollar en la entidad.

La Secretaría de Programación y Presupuesto igualmente proporciona instrucciones relativas al tratamiento que las entidades públicas deben guardar con respecto al funcionamiento de los PIDER (Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural) y que debe quedar explicitado en los respectivos anteproyectos de Presupuesto de los distintos Ramos y Entidades.- *

* Tradicionalmente se entiende por Ramo, la denominación presupuestal de las dependencias del sector central del gobierno y del Poder Legislativo, y entidades, a las empresas descentralizadas y de participación estatal.

En el artículo 13 de la misma Ley se establece que: "El gasto público federal se basará en presupuestos, que se formularán con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".- En este sentido, necesariamente cada entidad de la administración pública debe considerar los programas a realizar, con sus respectivos objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

El cumplimiento de los programas y el ejercicio del presupuesto deben estar armonizados totalmente, para poder avanzar congruentemente el programa y el presupuesto.

Uno de los formatos utilizados actualmente para captar la información relativa a lo anterior, es el denominado "análisis programático de metas" que contiene:

| <u>PROGRAMA</u> | <u>SUBPROGRAMA</u> | <u>DESCRIPCION DE LA META</u> | <u>UNIDADES DE MEDIDA</u> | <u>RESPONSABLE</u> |
|------------------|---|--|---------------------------|--|
| Educación Naval. | Formación de Personal de Intendencia Naval. | Formar 1,350 Elementos para el año en curso. | Alumnos en formación. | Escuela de Administración e Intendencia - Naval. |

Con posterioridad, y en otro formato se capta el costo que implica desarrollo la meta que se está proponiendo.- Ejemplo.

| <u>SUBPROGRAMA</u> | <u>COSTO</u> |
|---|--------------|
| Formulación de Personal de Intendencia Naval. | 6'350,000.00 |

El artículo 17 de la mencionada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se refiere a que para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con las normas, montos y plazas que el Ejecutivo establezca por medio de ésta Secretaría.- (3)

Haciendo cumplir esta disposición, año con año la Secretaría de Programación y Presupuesto determina los plazos en que deben elaborarse los anteproyectos de Presupuesto y lo más importante, fija los niveles de gasto a que cada entidad debe sujetarse en la programación de su presupuesto.- Esta modalidad que se inicia en 1978, limita un efectivo desarrollo de las entidades públicas, pues condiciona los proyectos de inversión sobre todo, a los niveles establecidos para ello.

b).- INTEGRACION DEL ANTEPROYECTO DE GASTO CORRIENTE E INVERSION.

El Proyecto de Presupuesto adopta como una de las maneras para su presentación la clasificación en Gasto Corriente

(3) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976.

y Gasto de Inversión.

El primero se define como: Erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación permanente y regular de sus unidades productoras de bienes o servicios, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Estas operaciones no incrementan los activos del patrimonio de la Nación).

El Gasto de Inversión, es aquel que se refiere a las asignaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales se reflejan en un incremento de sus activos fijos patrimoniales o de capital.

Dentro de los capitales de gasto (clasificación por objeto del gasto) se identifica el gasto corriente y la inversión de la siguiente manera:

El capítulo 1000, es de gasto corriente y sirve para el pago de los servicios personales, incluye partidas como "honorarios", "sueldos", "sobresueldos", "Compensaciones" y otras.

El capítulo 2000 "materiales y auminiatros", tiene 2 con notaciones es de gasto corriente cuando se refiere a par tidas de consumo, como "material de oficinas", "ropa ves tuario y equipo", "bienes artísticos y culturales", etc. y se considera de inversión algunas partidas como "mate rias primas y materiales", "material para escuelas, labo ratorios y talleres", "muebles" y otras, tiene una natu raleza bivalente según el destino de su aplicación.

El capítulo 3000 es de gasto corriente, o de inversión se gún sea el caso, agrupa una serie de partidas destinadas a los "servicios generales" como: "energía", "alquileres", "pasajes" "impuestos", etc., las cuales son de naturaleza corriente, y otras que pueden ser de inversión como, "ase sorías" y "estudios e investigaciones" entre otras.

El capítulo 4000 denominado transferencias, contiene tanto gasto corriente como inversión. Es de gasto corriente, -- cuando se refiere al concepto de "subsidios" y de gasto de capital cuando se trata del concepto "aportaciones". Ambos conceptos son destinados a organismos y empresas de los - aectores público, privado, social y externo, incluyendo fa milias como parte de la política económica de redistribu-- ción, fomento y regulación de la economía del país. (4)

(4) Clasificación por Objeto del Gasto. Secretaría de Programación y Presupueato. México 1980.

El capítulo 5000, "Bienes Muebles e Inmuebles" son las asignaciones destinadas a la compra de equipo, maquinaria, vehículos y refacciones que sean necesarias para fomento y conservación de recursos naturales, al igual que para estudios e investigaciones científicas; también se destina a la adquisición de materiales y efectos para la construcción y conservación de toda clase de unidades navales o aéreas.- Además, comprende asignaciones destinadas a la conservación y adaptación de inmuebles que se utilicen en servicios públicos, ya sean de propiedad estatal o federal.-

Este capítulo es considerado totalmente como de inversión y su monto varía año con año, en función de las necesidades de conservación y mantenimiento que requieran las entidades públicas.

El capítulo 6000 "Obras Públicas", se destina a sufragar el costo de las obras materiales de carácter público federal. Es un capítulo catalogado como de inversión.

El capítulo 7000 "Inversiones Financieras" son las asignaciones destinadas a la adquisición o inversión en bienes inmuebles, acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fideicomisos y títulos de crédito en general.- Obviamente los montos radicados en este capítulo son to

tslmente de inversión.

El capítulo 8000 de "Erogaciones Extraordinarias", son las previsiones de gasto para atender situaciones de contingencia del país o necesidades especiales de la administración pública federal y que por su carácter no pueden ser asignados en forma inmediata a objetos de gasto determinados.- La bolsa de recursos que se ubica en este capítulo pueden destinarse a la inversión o al gasto corriente dependiendo de las necesidades de la institución./

Incluye partidas como: "erogaciones extraordinarias", "erogaciones o subsidios condicionados a un ingreso" y otras.- El capítulo 9000 "Deuda Pública", son las asignaciones destinadas al pago de capital e intereses de la Deuda Pública Interior y Exterior, así como a otros gastos en que incurrs con motivo de la emisión, colocación o reducción de los créditos a cargo del Gobierno Federal.-

Los gastos corrientes o de consumo que realiza el Gobierno Federal están comprendidos en los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; los gastos de capital a su vez en los capítulos de Bienes Muebles e Inmuebles, Obrss Públicas e Inversiones Financieras.

Otros gastos tanto de orden corriente como de capital, están en los capítulos de Transferencias, Erogaciones Extraordinarias y Deuda Pública.

El Presupuesto de Egresos se autoriza por capítulos y conceptos de gasto y en función de los grandes rubros: Gasto Corriente y Gasto de Capital.

c.- VINCULACION DEL PRESUPUESTO CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA. (Vinculación plan - presupuesto).

Retomando de nuevo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; en su artículo 19, frác. I se enuncia:

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a la a: descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.

La diferencia fundamental que se observa ahora en relación con el Presupuesto Tradicional, es que debe existir forzosamente una relación entre los montos solicitados y los objetivos de política económica que el Gobierno Fede

ral haya diseñado. Las cifras a las entidades públicas deben estar en concordancia con las "prioridades estratégicas nacionales" señaladas tanto en el Plan Global de Desarrollo, como en el Programa de Acción del Sector Público (PASP); de esta manera se pretenden: de que el presupuesto sea la herramienta principal de planeación y la política económica que exprese financieramente los objetivos y metas contenidos en los planes y programas de gobierno.

El Presupuesto como mecanismo reactivador de la economía nacional, impacta a los distintos sectores de la propia economía y de la sociedad, a través de las grandes derramas que se destinan anualmente.- Por ejemplo, en 1980 el Presupuesto de la Federación importó: \$1,683,412,000,000.00 (Un billón, seiscientos ochenta y tres mil, cuatrocientos doce millones) distribuidos de acuerdo a las gráficas que se anexan. (gráficas 1,2,3).

Al presentar la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación 1980; el Presidente José López Portillo expresó:

"El Presupuesto que someto a la consideración de esta soberanía expresa las metas que el Sector Público Federal se propone realizar en 1980 y es el resultado parti

¿Quién lo administra

Concepto (Millones de Pesos)

Gobierno Federal 839 018

| | |
|--|---------|
| Legislativo | 1 385 |
| Presidencia de la República | 1 312 |
| Judicial | 1 000 |
| Gobernación | 3 583 |
| Relaciones Exteriores | 2 753 |
| Hacienda y Crédito Público | 132 365 |
| Defensa Nacional | 13 912 |
| Agricultura y Recursos Hidráulicos | 74 972 |
| Comunicaciones y Transportes | 37 414 |
| Comercio | 28 563 |
| Educación Pública | 125 354 |
| Salubridad y Asistencia Pública | 18 743 |
| Marina | 4 903 |
| Trabajo y Previsión Social | 1 918 |
| Reforma Agraria | 5 512 |
| Fisca | 7 109 |
| Procuraduría General de la República | 1 050 |
| Patrimonio y Fomento Industrial | 50 378 |
| Asentamientos Humanos y Obras Públicas | 26 197 |
| Turismo | 4 182 |
| Asignaciones Adicionales | 92 612 |
| Deuda Pública | 197 074 |
| Programación y Presupuesto | 6 728 |

Organismos y Empresas 644 394

| | |
|---|---------|
| Petróleos Mexicanos | 399 589 |
| Comisión Federal de Electricidad | 120 729 |
| Cia. de Luz y Fuerza del Centro | 17 858 |
| Ferrocarriles Nacionales de México | 22 414 |
| Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos | 2 801 |
| Aeropuertos y Servicios Auxiliares | 3 769 |
| Ferrocarril del Pacífico | 4 137 |
| Ferrocarril Chihuahua al Pacífico | 1 237 |
| Ferrocarriles Unidos del Sureste | 1 415 |
| Ferrocarril Sonora Baja California | 898 |
| Aeronaves de México | 12 848 |

Organismos y Empresas 644 394

| | |
|--|---------|
| Petróleos Mexicanos | 399 589 |
| Comisión Federal de Electricidad | 120 729 |
| Cia. de Luz y Fuerza del Centro | 17 858 |
| Ferrocarriles Nacionales de México | 22 414 |
| Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos | 2 801 |
| Aeropuertos y Servicios Auxiliares | 3 769 |
| Ferrocarril del Pacífico | 4 137 |
| Ferrocarril Chihuahua al Pacífico | 1 237 |
| Ferrocarriles Unidos del Sureste | 1 415 |
| Ferrocarril Sonora Baja California | 898 |
| Aeronaves de México | 12 848 |
| Compañía Nacional de Subsistencias Populares | 27 980 |
| Instituto Mexicano del Café | 17 368 |
| Productos Forestales Mexicanos | 434 |
| Forestal Vicente Guerrero | 260 |
| Fertilizantes Mexicanos | 21 049 |
| Productos Pesqueros Mexicanos | 16 405 |
| Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular | 172 |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | 78 286 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 37 618 |
| Lotería Nacional para la Asistencia Pública | 11 217 |
| Instituto Mexicano de Comercio Exterior | 935 |
| Diesel Nacional | 20 474 |
| Siderúrgica Nacional | 1 865 |
| Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril | 7 399 |
| Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas | 8 576 |
| Productora e Importadora de Papel | 6 661 |

Total 1 683 412

En su calidad de mecanismo de transferencia de recursos, este Ramo incluye participaciones a los Estados y fondos financieros para el desarrollo agropecuario, industrial, turístico y comercial, por un total de 1 683 millones de pesos.

En qué se gasta

| Concepto | (Millones de Pesos) |
|--|---------------------|
| Servicios Personales | 234 409 |
| Compra de Bienes para Administración | 110 747 |
| Servicios Generales | 268 289 |
| Transferencias | 346 406 |
| Adquisición de Bienes para Fomento y Consumo | 13 901 |
| Obras Públicas y Construcciones | 232 470 |
| Inversiones Financieras | 27 915 |
| Erogaciones Especiales 1 | 90 884 |
| Cancelación de Pasivo 2 | 358 391 |

Total

1 683 412

1 Comprende, entre otros conceptos, erogaciones de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal sujetos a control presupuestal directo, erogaciones o subsidios condicionados a un ingreso, así como imprevistos.

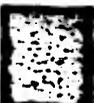
2 No incluye 17,303 millones de pesos de epoyes para pago de pasivo, mismos que se encuentran en el renglón de Transferencias.

Cómo se distribuye sectorialmente

Sector

(Millones de Pesos)

Sectores de Atención Especial

| | | |
|--|--|----------------|
| Agropecuario |  | 123 875 |
| Comunicaciones y Transportes |  | 97 114 |
| Comercio |  | 62 456 |
| Bienestar Social |  | 282 546 |
| PIDER, CUC Y COPLAMAR |  | 21 651 |
| Total Sectores de Atención Especial | | 587 612 |
| Industrial |  | 355 356 |
| Administración |  | 40 493 |
| Asentamientos Humanos |  | 16 047 |
| Defensa |  | 18 915 |
| Turismo |  | 4 186 |

Total Gasto Sectorial 1 025 024

Gasto no Sectorizable 492 588

Participaciones a los Estados y Estímulos Fiscales

80 000

Deuda Pública

375 694

Otros (Previsiones)

36 894

Impuestos de PEMEX al Gobierno Federal

165 800

Gasto de Operación 1 108 806
Programa de Inversiones 574 606

Total 1 683 412

1 Programa de Inversión para el Desarrollo Rural.
Convenios Unicos de Coordinación con los Estados;
y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas
Deprimidas y Grupos Marginados.

1025 024
492 588

1517 612
165 800

1683 412

cipativo de las entidades que configuran la Administración Pública.

Los programas y sus metas están sustentados en función al logro de los objetivos macroeconómicos y de acuerdo a los planes sectoriales, lo que constituye la razón del monto, estructura y destino de este Presupuesto".(5)

Este argumento supone una real y efectiva asignación de recursos frente a grandes objetivos de política económica nacional.-

Sin embargo, cabe mencionar que persisten graves deficiencias en esta etapa del proceso presupuestario, ya que - por una parte la idea de programar y específicamente de "programa", todavía no es cabalmente comprendida en los distintos niveles de la administración pública, debido - quizá a la falta de sensibilización y capacitación del personal, en lo relativo a la técnica del presupuesto -- por programas, y por otras, a que los esfuerzos de programación están concentrados fundamentalmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto sin lograr aún que - estos fluyan hacia el interior de las dependencias y entidades del sector público.

En otras palabras, las dependencias y entidades no saben

(5) Exposición de Motivos de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación 1980.

el porqué, para qué y el cómo programar sus acciones en materia presupuestal, quedándose sus esfuerzos anuales en un llenado exhaustivo de formatos, la mayoría de los, cuales se quedan sin aplicación.

Se está llevando a cabo la "programación presupuestaria", como un nuevo requisito oficial y formal, para la negociación de los montos finales del proyecto de presupuesto, pero como una modalidad de forma para la autorización de los recursos: Todavía ese esfuerzo técnico, no ha penetrado en las mentes de aquellos que tienen a su cargo la administración de los fondos públicos y por lo mismo, no ha sido entendido para poder aplicarse en su totalidad.

4.2.- DISCUSION' Y APROBACION DEL PRESUPUESTO.

Una vez formulado e integrado el Proyecto de Presupuesto a nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la correspondiente aprobación del Presidente de la República debe someterse a la consideración del Poder Legislativo, el cual generalmente lo examina a través de comisiones especialmente constituidas para ese afecto.

Con la modalidad actual de la programación presupuestaria a nivel federal, los presupuestos deben estar en concordancia con los objetivos y metas que se pretendan realizar a nivel sectorial, regional e institucional; en este sentido, la aprobación del presupuesto debe tener en cuenta fundamentalmente las metas económicas y sociales.

a.-) PAPEL DEL EJECUTIVO A TRAVES DE SUS INSTITUCIONES CREADAS PARA EL CASO.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y los GIPPS (Grupos Interinstitucionales de Programación Presupuestación Sectorial), discuten y analizan los programas - presupuestos de las distintas entidades agrupadas sectorialmente.-

A partir de la presentación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, se dá comienzo a una etapa de negociación de los montos finales para cada una de ellas, en donde intervienen por una parte, la entidad solicitante y el grupo interinstitucional perteneciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de los lineamientos que el propio Ejecutivo Federal establece para los fines de la presentación y aprobación de los anteproyectos de Presupuesto de sus distintas entidades, considero conveniente ilustrar este proceso transcribiendo parte del contenido de los lineamientos presupuestarios de 1979 que emitió la Secretaría de Programación y Presupuesto para las entidades del sector central:

"Con base en los lineamientos para la sectorización de la administración pública federal, aprobados por el Presidente de la República, en los que se precisan las diferentes acciones que corresponden a los coordinadores de sector, a las Entidades Paraestatales y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en el proceso de programación presupuestación, esta Secretaría ha considerado conveniente establecer algunos mecanismos que permitan lle

varlo a cabo en forma eminentemente participativo e integral. Para este objetivo, se instituyen como foros permanentes, los grupos interinstitucionales de programación presupuestación sectorial (GIPPS) en los que se realizará en forma conjunta y dinámica - el análisis de los programas y sus respectivos presupuestos.

Lo anterior permitirá una mayor fluidez en el proceso, facilitando la comunicación y proporcionando a esa institución orientaciones más precisas y directas para la formulación de su anteproyecto; de igual manera, estos mecanismos facilitarán la toma de decisiones por parte de las Secretarías de Hacienda y Programación y Presupuesto, respecto a la estructuración del programa presupuesto y el correspondiente programa financiero, en cumplimiento a sus funciones globalizadoras dentro de la administración pública - federal". (6)

En los párrafos anteriores se deja claro el papel - que los distintos organismos del Ejecutivo Federal desempeñan tanto en la fase de formulación, como en la discusión y negociación del proyecto de presupuesto.

(6) Oficio de requerimientos presupuestales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para el año de 1980 dirigido a la Secretaría de Marina.- Septiembre 1979.

Hasta antes de la presentación del documento presupuestario al Jefe del Ejecutivo Federal, se efectúa todo un proceso de análisis de necesidades y disponibilidades financieras en el seno de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público para la determinación de las cifras finales. Todavía hasta antes de la presentación definitiva a la Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto puede sufrir modificaciones importantes, en su estructura a sugerencia del C. Presidente de la República o de algunos de los miembros del Gabinete Económico.

b.-) PRESENTACION DEL PROYECTO A LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA SU ESTUDIO Y APROBACION.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 20 establece: "El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, deberán ser presentados - oportunamente al Presidente de la República, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el 21 de septiembre del año inmediato anterior al que corresponde". (7)

(7) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Esta disposición no se cumple como se señala, entregándose generalmente al proyecto en los últimos -- días de Noviembre, lo cual obviamente limita el tiempo efectivo a la Cámara de Diputados para realizar los análisis que proceden.

El Presidente, al presentar el Proyecto de Presupuesto, cumple así como el art. 74 frac. IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.".(B)

Esto significa que anteriormente a la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, debe presentarse la correspondiente ley de Ingresos de la Federación, en donde debe explicitarse el monto y la naturaleza de los ingresos que recibirá el Gobierno - para el año en cuestión y la conveniencia o no de las medidas fiscales que se pretendan poner en marcha para ese año.

En la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1980, el C. Presidente de la República

(B) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .
Art. 74 frac. IV.

expresó "Al someter, a la consideración de esta Honorable Representación Nacional, para su examen y aprobación en su caso, la Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980 cumpla así la obligación constitucional de informar al pueblo de México, a través de esta H. Cámara, sobre la propuesta presupuestaria que contiene el monto, estructura y destino del Gasto Público que aplicarán durante el próximo año, las entidades de la Administración Pública Federal sujetas a control presupuestario específico de esta H. Cámara en la realización de los objetivos y metas plasmados en sus programas correspondientes."(9)

c.-) AUTORIZACION PARA SU EJERCICIO.

Al llegar el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados, se forman comisiones que recaban información y antecedentes a los funcionarios responsables de su preparación por parte del Poder Ejecutivo y preparan un informe sobre el documento presentado y la política que lo orienta, especialmente, en lo que se refiere en los programas de los diferentes sectores de actividad del Estado encaminadas a satisfacer el conjunto de bienes y servicios públicos

(9) Exposición de Motivos de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980.

que la colectividad demanda.

Teóricamente, la discusión y aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados pone a prueba el grado de eficiencia y calidad con que el Ejecutivo prepara sus proyectos y distribuye sus recursos estatales.

La conveniencia de la "participación activa" de la H. Cámara de Diputados está fuera de dudas, sin embargo, debo señalar algunas desventajas. Generalmente ocurre que los legisladores no comprenden con claridad las necesidades reales de los servicios públicos, ni entienden con certeza la problemática en asuntos de política, económica que son casi exclusividad del Ejecutivo, lo que puede provocar que al sancionar alguna disposición presupuestal o económica, lesione los intereses de grandes grupos de la población.

Hay otro aspecto de interés en relación a la sanción legislativa; es el que se refiere al nivel de detalle de las autorizaciones de gastos y sobre el cual existen ciertos criterios opuestos: Que las autorizaciones sean de carácter global para grandes rubros de gasto, dejando a la discreción del administrador el detalle de los conceptos de gasto, o bien por el con

trario que las autorizaciones sean de carácter espe
cífico, con el mayor grado de detalle, para limitar
las facultades discrecionales de los organismos ad
ministrativos.

En el caso particular de México, hasta 1979 la auto
rización de los montos de gasto era a nivel detalla
do, es decir a nivel partida presupuestal, a partir
de 1980 el criterio cambia y la autorización es ah
ora a nivel agregado, es decir, a nivel capítulo de
gasto, en los términos anteriormente explicados.

Debemos mencionar también que tanto la autorización
del Presupuesto, como el ejercicio del mismo es a ni
vel de capítulos y conceptos de gasto, lo que facili
ta la ejecución de los programas y subprogramas con
tenidos en el presupuesto.

4.3.- LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Esta fase del ciclo presupuestario que en nuestro país -
se conoce como de Ejercicio Presupuestario, comprende -
una serie de decisiones y numerosas operaciones financie
ras que permiten concretar anualmente los objetivos y me
tas determinados para el sector público en los planes de
mediano y corto plazo. "Consiste en la movilización de -

los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control, de manejo financiero, etc." (10)

A pesar del avance de las técnicas presupuestarias de México, desde la década de los 50, el esfuerzo se ha visto menguado en la etapa de ejercicio presupuestario, debido a la falta de una previsión más detallada en el tiempo y la capacidad de movilizar recursos financieros y reales destinados a concretar las metas y objetivos, esto, aunado a un excesivo énfasis en los controles de los propios recursos limitaron una mayor agilización y eficiencia de la administración pública.

a).- LA EJECUCION TRADICIONAL DEL PRESUPUESTO.

Hasta antes de la adopción de la técnica de presupuesto por programas en el sector público, la administración de los recursos financieros se regía en base a toda una reglamentación derivada de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación puesta en vigor desde el 1o. de enero de 1955; esta Ley modificaba la estructura del

(10) ILPES. "Notas sobre Ejecución, Contabilidad y Control de Presupuesto". Santiago de Chile. 1969.-

Presupuesto de Egresos de la Federación que se había venido utilizando desde la administración del Gral. Plutarco Elías Calles.

Así se establecía en la introducción de esta Ley donde se lee: "Se ha estimado indispensable modificar la estructura de nuestro presupuesto, que por haberse implantado hace más de un cuarto de siglo; requiere nuevas clasificaciones del gasto público para darle una orientación moderna de acuerdo con las teorías económicas contemporáneas". Esta modificación se llevará a cabo en varias etapas sucesivas para ir modelando y encadenando paulatinamente las nuevas prácticas y disposiciones; para mantener el mismo ritmo, control y eficacia en el trámite de las erogaciones, se consideró necesario alejarse un poco de la ortodoxia presupuestal e introducir clasificaciones susceptibles de mejorarse en el futuro". (11)

Como consecuencia de la nueva concepción presupuestal, se creó dentro de la Dirección General de Egresos, el Departamento Técnico del Presupuesto, cuya labor se encaminaba a introducir elementos de modernización en el manejo presupuestario y a ir adecuando las estructuras presupuestales a las necesidades de agilización que el ritmo crecien-

(11) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, agosto de 1954.-

te de las actividades públicas imponía.

Durante las 2 últimas décadas el ejercicio y control presupuestario estuvo regido por el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en el título relativo a la Ejecución del Presupuesto contiene diversos apartados que se refieren a:

La licitud de las erogaciones, el traspaso de dotación de partidas, la ampliación automática, el ejercicio de las partidas de suma alzada, la compatibilidad de empleos y comisiones, de los viáticos, los sobresueldos, y otras disposiciones legales para el uso y control de los recursos financieros. Existen también otros documentos normativos del ejercicio presupuestal como son: el Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación y el Catálogo de Empleos, los cuales han sido objeto de algunas modificaciones y adecuaciones, pero no de una revisión y actualización profunda y acorde con los avances de las técnicas de programación presupuestaria.

Para ilustrar parte de estas adecuaciones, me referiré a los cambios que sufrió el Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto de Egresos:

En los años 1974-75 el Ejecutivo Federal, iniciando las

bases de la Reforma Administrativa en materia de Gasto Público, modificó por conducto de la Dirección General de Egresos muchos conceptos y partidas que resultaban duplicadas o de detalle exagerado; así, como resultado de un análisis exhaustivo, de un total de 338 partidas aplicables para toda la Federación solamente se dejaron 234 y que son las que se consideraron indispensables para poder operar con oportunidad y eficacia; un ejemplo de esta agrupación es el siguiente:

Antes de 1975 existían las partidas 4303 "Ayuda a Campesinos", 4304 "Ayuda a Indígenas", 4305 "Ayuda a Indígenas", 4306 "Ayuda a Reclusos", y 4307 "Ayuda a Reos Excarcelados y a Liberados de Colonias Penales", todas estas se agrupan en la 4314 "Ayudas Diversas" y ahora cualquier tipo de ayuda se paga con cargo a esta única partida.

Otro ejemplo es la partida 2311 "Bienes Artísticos y Culturales" que engloba a las anteriores 2303 "Artículos de Bibliotecas", 2306 "Instrumental de Música", 2308 "Museos" y 2300 "Obras y Objetos Artísticos".-

Por otra parte, también se cancelaron algunas partidas en forma definitiva como la 1213 "Gratificaciones por licencias Extraordinarias", 1221 "Sueldos suplementarios", 2400 "Gastos Condicionados a un Ingreso", y 9101, 9102 y

9103 que se referían a "Deuda Pública Interior", a plazo menor de un año, colocadas en Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Privadas de Crédito y con otros acreditantes.

En materia de servicios personales también han habido - adecuaciones de acuerdo a las exigencias que el desarrollo de las organizaciones públicas va teniendo día a día y a las reformas en materia administrativa en general. - De esta manera, en el año de 1975 desapareció la partida 1101 destinada al pago de personal supernumerario, integrándose a la 1107 que solamente pagaba los sueldos al - personal de base, ahora todas estas percepciones están - ubicadas en la partida 1107 "Sueldos" y cubre los pagos del personal llamados base-confianza. Desapareció así el concepto de supernumerarios, llamándose actualmente base-confianza.

Es necesario mencionar que a partir de 1981, entró en vigor un nuevo clasificador de partidas o clasificador por Objeto del Gasto, el que prácticamente derogó el Instructivo que hasta 1980 estuvo vigente. De la misma manera, se utilizará un nuevo catálogo de empleos tanto en la formulación como en el ejercicio del presupuesto.

El ejercicio presupuestario de todo este período, que cu-

bre aproximadamente de 1930 a 1975, se caracterizaba por un marcado énfasis en los controles administrativos y - contables, así como una gran centralización de las autorizaciones presupuestarias por parte de la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público que era el organismo que maneja todas esas cuestiones.

Obviamente con este sistema centralizado y de detalle exhaustivo en el control, era totalmente incongruente tratar de hacer efectiva la aplicación de un presupuesto -- programático a partir de 1976.- Por ello, las modificaciones en esta fase del proceso han sido graduales, sin haber logrado llegar al fondo del asunto que es: hacer - los responsables de los programas aprobados, ejerzan sus presupuestos basándose en los calendarios y demás especificaciones técnicas del programa y no ejerciendo por objeto del gasto; ya que esto último continúa siendo del presupuesto tradicional.

Esto se debe probablemente a que en esta fase del proceso, los "eternos vicios" de un presupuesto, en el que lo más importante era comprobar que se había ejercido hasta el último peso del presupuesto aprobado, siguen persistiendo y representan obstáculos para la aplicación de - otro sistema en el que no sólo basta comprobar en qué se

gastó el dinero, sino qué actividades, obras o proyectos se llevaron a cabo con él.

b).- EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO ACTUAL:

Después de la adopción del Presupuesto por Programas en nuestro país, los mecanismos para el ejercicio y control del presupuesto han ido variando año con año en función de las necesidades de agilización de procedimientos que el cumplimiento de los programas y subprogramas de las entidades públicas requiere.

Como ya hemos mencionado, en la fase de formulación y preparación del presupuesto con la incorporación de la técnica programática de gasto, las claves del control presupuestario comenzaron a contar con elementos de esta naturaleza como el programa, el subprograma, el sector, subsector, proyecto etc., el ejercicio presupuestario durante éste período se caracterizó por manejar 2 niveles de claves a fin de hacer más ágil el ejercicio y control de los programas y subprogramas, la clave completa que contenía todos los elementos presupuestarios (un total de 20 dígitos) y la clave corta (con 12 dígitos).

La clave corta constaba durante los dos primeros años de

la puesta en marcha del Presupuesto con orientación programática, de los siguientes elementos: Año-Entidad-Sector-Subsector-Programa-Subprograma-Dígito Verificador.

7 025 11 0 03 02 9

Y la clave completa de:

Año-Ent-Sect-Subsec-Pro-Subprog-Unidad-Ptd-AC/D-D.V.

7 025 11 0 03 02 310 1206 D S

La expedición de las órdenes de pago* se hacía en función de estas dos claves y podían contener varias claves presupuestarias de acuerdo a los niveles de autorización, es decir, en una sola orden de pago se podían incluir claves cortas y completas. (ver ejemplo anexo).

En este período dió comienzo la llamada Liberación del Gasto que consistía en que las entidades públicas podían realizar movimientos presupuestarios internos, sin la previa autorización de la Dirección General de Egresos, esto se hacía con la finalidad de agilizar el cumplimiento de las metas de cada programa y/ subprograma.

Así lo establecen las normas y procedimientos para el ejercicio presupuestario de 1978, en lo que al traspaso

(*) ORDEN DE PAGO: Documento Presupuestario en el que se indican las operaciones de pago que deben cubrirse con cargo a determinadas partidas del Presupuesto de Egresos en vigor.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ORDEN DE PAGO " B "

| | |
|------------------|-------|
| NUMERO | |
| 25-000001 | |
| FOLIO | |
| 2 | 01176 |
| CONTROL DE HOJAS | |
| HOJA | DE |
| 1 | 1 |

| | | |
|----------------------------|--------|--------------------------------|
| PAGADURIA | NUMERO | LOCALIDAD Y ENTIDAD GEOGRAFICA |
| DIRECCION GENERAL DE PAGOS | 7011 | PALACIO NACIONAL, D.F. |

SE AUTORIZA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS LAS EROGACIONES SIGUIENTES:

| CLAVE PRESUPUESTARIA | | | | | | | | | | | IMPORTE DE LA OPERACION | CALENDARIO DE PAGOS | | | | | IMPORTE POR MES |
|--|--------|-----------|----------|-------------|--------|----------|----------|----------------|------|------------|-------------------------|---------------------|-----|-----|-----|-----|-----------------|
| UNIDAD | SECTOR | SUBSECTOR | PROGRAMA | SUBPROGRAMA | UNIDAD | CAPITULO | CONCEPTO | ESPECIFICACION | ACUO | DIC. VENT. | | TIPO DE OPERACION | MES | MES | MES | MES | |
| 025.11.0.01.02.102.1105.DA | | | | | | | | | | | 240,000.00 | 01 | 05 | | | 1 | 25,600.00 |
| (DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) | | | | | | | | | | | | 06 | 12 | | | 1 | 16,000.00 |
| 025.11.0.03.04.312.1105.D.1 | | | | | | | | | | | 300,000.00 | 01 | 12 | | | 1 | 25,000.00 |
| (TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| HONORARIOS: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cantidad que se destina para cubrir el pago de honorarios, el ejercicio se llevará a cabo a la presentación de relaciones, previamente autorizadas por los funcionarios facultados para el efecto. | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 025.11.0.03.04.4 | | | | | | | | | | | 720,000.00 | 01 | 12 | | | 1 | 60,000.00 |
| (SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS 00/100 M.N.) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 025.11.0.03.02.9 | | | | | | | | | | | 570,000.00 | 01 | | | | | 43,000.00 |
| | | | | | | | | | | | | 02 | 06 | | | 1 | 75,000.00 |
| | | | | | | | | | | | | 07 | 10 | | | 1 | 38,000.00 |
| (QUINIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Asignación de <u>Gasto Corriente</u> para cubrir diversos pagos por Servicios Personales de los programas y subprogramas señalados a excepción de honorarios y los pagos que se cubren por medio de constancias de nombramiento, el pago se efectuará a la presentación de la documentación debidamente requisitada y autorizada por los funcionarios facultados para el efecto. | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | |
|----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| AUTORIZACION DE EXPEDICION | DIRECCION GENERAL DE EGRESOS | TESORERIA DE LA FEDERACION |
|----------------------------|------------------------------|----------------------------|

de dotación de partidas se refiere: "Las Dependencias podrán hacer los trasposos más convenientes para el logro de las metas propuestas, sin solicitar autorización previa de la Dirección General de Egresos, entre los capítulos y partidas de un mismo subprograma, así como entre sus unidades, lo cual será de su responsabilidad. Para este efecto, deberán informar dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se efectuaron los trasposos, a la propia Dirección General de Egresos".(12)

Cuando sea necesario transferir recursos entre sectores, subsectores, programas y subprogramas, deberá solicitarse autorización previa de la Dirección General de Egresos, la que juzgará su procedencia con base en las justificaciones que se le presenten, respecto a la repercusión financiera y a la variación de los objetivos y metas.

Todo este marco normativo sirvió de base para ejercer y controlar el Presupuesto durante esta etapa, se trataba de hacer compatible la fase de ejecución presupuestaria con la de formulación y preparación del presupuesto, la cual pretendía ser de naturaleza programática, es decir se buscaba preparar el presupuesto en base a programas y ejercerlo/ejecutarlo de la misma manera.

(12) Normas y Lineamientos para el ejercicio presupuestario de 1978. S.P.P. México, 1978.

llamado "Afectación" en el cual, tradicionalmente se especificaba el cambio o transferencia efectuado entre capítulos o partidas de gasto o entre subprogramas y programas de una determinada entidad; la información que se asentaba en este documento era meramente de cambio de destino de gasto, pero sin considerar las modificaciones que las metas y objetivos sufrían con esas transferencias.

Para el ejercicio presupuestal de 1979, en la "afectación presupuestaria" debía anotarse los movimientos en metas - que resultaban de las modificaciones presupuestarias (*) o cancelaciones de recursos.

De igual manera, en este año se instituyó la Cuenta por Liquidar Certificada, que es un procedimiento que eliminaba la obligación de presentar a la Tesorería de la Federación y a las oficinas pagadoras, la documentación comprobatoria correspondiente, siempre y cuando las entidades públicas contarán con un sistema contable que les permitiera adoptar ese procedimiento.

Para el manejo de este nuevo documento, se pedía que las entidades que estuvieran en posibilidad de utilizarlo, deberían solicitar la autorización de la Dirección General

(*) MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS: Es el cambio, a las claves, descripciones o asignaciones del presupuesto de Egresos de la Federación. Según el tipo de clave que afecte puede ser automática o no automática. Según el movimiento que produzca puede ser adición, ampliación o reducción.

de Egresos, la que a su vez solicitaría la certificación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, - para comprobar que la Entidad estuviera presentando su - información contable con toda oportunidad y cumpliendo - con las disposiciones establecidas.

Las entidades que no estuvieran en posibilidades de utilizar el documento "CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA", seguirían prestando su documentación comprobatoria en forma tradicional, es decir, concentrando los recibos, facturas, nóminas, etc. en las oficinas pagadoras correspondientes.

A partir de 1980 se ha dado comienzo al proceso denominado "Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal", que significa un cambio sustancial en el manejo que tradicionalmente se le ha dado al gasto público, para que ahora las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal en su conjunto, de acuerdo a las instancias de decisión sectorial, participen directa y corresponsablemente en las - decisiones y acciones que implica todo el sistema de presupuestación. La corresponsabilidad en el gasto público federal, según la S.P.P. se ha definido como un "proceso gradual y sistemático que busca modalizar el sistema de - presupuestación de la administración pública con su esquema de organización y funcionamiento sectorial para darle

una mayor unidad y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto e incrementar la eficiencia en su manejo". (13)

En base a esta concepción, los objetivos fundamentales - que se persiguen, son:

- 1.- Fortalecer la vinculación y el funcionamiento del esquema sectorial de la administración pública federal, a través del manejo participativo y corresponsable - del gasto público federal.-

Esto significa que los distintos sectores que conforman la administración pública tendrán una mejor opción - para utilizar sus recursos, asignándolos en función de las prioridades que cada uno de ellos establezca.

- 2.- Racionalizar el proceso presupuestario para que los - responsables del desarrollo de los programas, puedan con la mayor oportunidad y eficacia posible, realizar las acciones necesarias para asignar, ejercer y controlar sus presupuestos, y de esta manera garantizar el alcance de las metas que se han comprometido cumplir.-

(13) Manual de "Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal", Subsecretaría de Presupuesto S.P.P., México, enero 1980.

Con esto se pretende que a partir de 1980, el ejercicio del presupuesto no represente ataduras para la ejecución de los programas, pues al liberar y flexibilizar esta fase del ciclo presupuestario en cuanto a la autorización de operaciones financieras se refiere, se obtiene mayor oportunidad y consecuencia efectividad en el alcance de metas y objetivos, tanto en el nivel sectorial, como en el regional en combinación con otros mecanismos como el PIDER, el CUC y el COPLAMAR, entre otros.

- 3.- Dar una mayor claridad y precisión en el manejo que del gasto público realizan las dependencias y entidades del ejecutivo federal, para contribuir a facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados y de esta manera, se retroalimente con mayor suficiencia el proceso de programación-presupuestación.

Lo anterior implica que tendrán que perfeccionarse y modernizarse los sistemas de control y evaluación de las entidades públicas para poder garantizar que efectivamente se logren buenos resultados con la adopción de este sistema de corresponsabilidad; de otra manera al no existir medios de retroalimentación de información para el control se corre el

riesgo de que se complique todo el sistema.

Ya mencionábamos que para implementar este sistema se considera darle al gasto público, mayor flexibilidad en su manejo que consiste en que las dependencias y entidades del ejecutivo federal, con base en su programa -presupuesto, puedan asignar su gasto - en conceptos y partidas específicas y modificarlo - sin previa autorización, de conformidad con el marco normativo que para ese efecto establece la Secretaría de Programación y Presupuesto y de igual manera liberar el ejercicio del gasto, lo cual consiste en la minimización de los trámites administrativos previos a la ejecución del presupuesto autorizado - por la H. Cámara de Diputados.

Así la flexibilidad y la liberación constituyen los 2 elementos fundamentales que supuestamente permitirán pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza (en donde el gasto público constituía un instrumento de control para garantizar fundamentalmente la honestidad de la administración pública) a un régimen de confianza en donde se persigue que este instrumento se constituya en un elemento útil para el desarrollo económico y social del país.

Al iniciarse la formulación del Proyecto de Presupuesto 1980, se consideró indispensable para comenzar con el proyecto de corresponsabilidad, eliminar la presentación detallada de partidas de gasto y la desagregación de los Ramos XXII Inversiones y XXIII Erogaciones Adicionales.- De esta manera, los niveles de autorización del gasto fueron agregados, para capítulos presupuestales y por programas, lo mismo que su calendarización.

Pero eso no significa que se elimine por completo - el uso de la partida específica de gasto, sino que se le dá a este elemento una mayor importancia como elemento de control interno y de registro contable en las entidades, puesto que la Secretaría de Programación y Presupuesto delega en ellas la responsabilidad de asignar sus recursos por partidas.

La autorización para ejercer el gasto dentro de las entidades públicas, se hace anivel agregado (por capítulos) ya que incluso la presentación de las órdenes de pago es de esta manera, pero en el momento de realizar operaciones con cargo a esa orden es necesario que el pagador conozca en forma detallada el destino final de los montos asentados en la propia orden; para tales efectos se utiliza en 1980 ya en una forma obligatoria para todos los ramos y entida

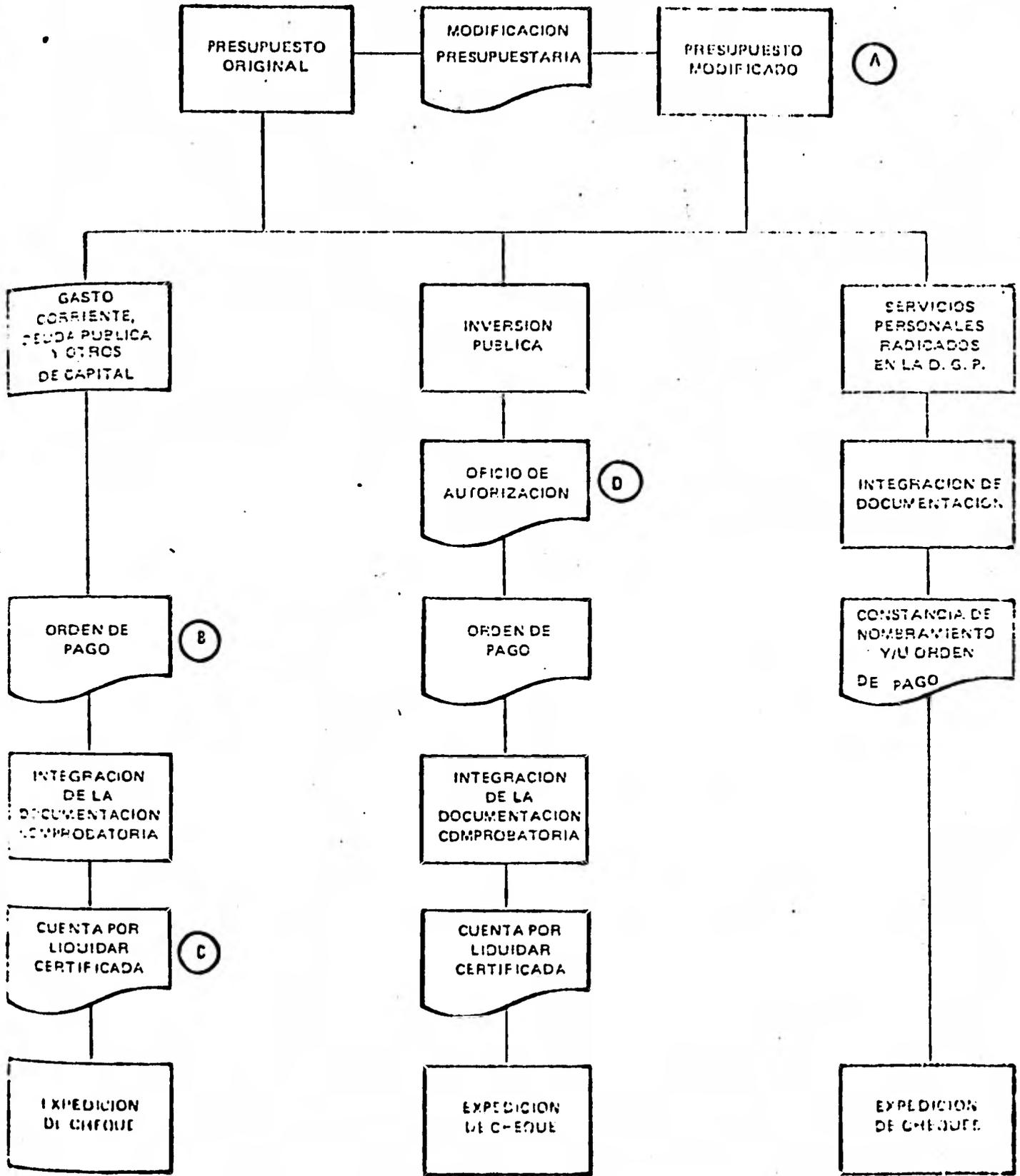
la Cuenta por Liquidar Certificada que es un documento que como ya decíamos en el punto anterior, sustituye la presentación de la documentación comprobatoria (facturas, notas de remisión, etc.) a la Tesorería - de la Federación y oficinas pagadoras, facilitándole el pago oportuno al beneficiario.

En este documento se especifican las partidas y los montos que están afectando determinada orden de pago y por ello la Cuenta por Liquidar, deberá referirse a una sola oficina pagadora, precisamente la correspondiente al lugar donde se radicó la orden de pago que se afecte.

La documentación comprobatoria se queda en poder de la propia entidad ejecutora del gasto para su glosa y contabilización, y la oficina pagadora formula la relación de Cuentas por Liquidar Certificada en original y dos copias, eliminándose de esta manera la relación tradicional de las pólizas de egresos.

Para ilustrar el proceso de ejercicio presupuestario de 1980, se anexa el diagrama de flujo correspondiente (gráfica anexa).

Adicionalmente a estas medidas, para 1981 se ha consi



derado descentralizar el pago por concepto de "Servicios Personales" a todas las entidades del sector público; con ello se busca lograr mayor racionalidad y eficiencia en el manejo del gasto corriente al delegar en las dependencias la facultad de ejecutar acciones que les permitan llevar un manejo responsable de este tipo de erogaciones.

Esta medida se fundamenta en los problemas inherentes al manejo de una nómina centralizada, en los que destacan: el volumen de las plazas autorizadas en Presupuesto de Egresos de la Federación y la cantidad de movimientos diversos tales como bajas, licencias, cambios de radicación, promociones, etc.

Es evidente que el manejo centralizado de estas erogaciones ha ocasionado problemas graves de congestión en el desarrollo del proceso presupuestario, además de que ha impedido captar información oportuna para el seguimiento financiero de los recursos pagados por este concepto.

Sin embargo, es necesario señalar que un sistema de tal naturaleza presupone que en el corto plazo se sistematicen los mecanismos de control por parte de la Dirección General de Personal del Gobierno Federal

de esa misma Secretaría, ya que de no ser así se corre el riesgo de que las entidades manejen a su libre albedrío instrumentos tales como: El Catálogo de Empleos, los Tabuladores de sueldos y salarios y en general todos aquellos conceptos de gasto incluidos en el capítulo 1000 "Servicios Personales".

Por otra parte, a raíz de la implantación de la "Coresponsabilidad en el Gasto Público Federal", las entidades manejan sus registros internos por partidas de gasto e inician la autorización de órdenes de pago por medio de "subpresupuestos" que cada unidad administrativa presenta a las oficialías mayores, constituyendo así un magnífico mecanismo de control, tanto a los responsables de programas, como a los órganos administrativos o de finanzas (oficialías mayores) que vigilan la aplicación del presupuesto.

c) LA NECESIDAD DE PROGRAMAR LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.

En los incisos anteriores hicimos algunas reflexiones acerca de la etapa del Ejercicio o Ejecución Presupuestaria en nuestro país, la cual ha venido evolucionando paralelamente a la evolución del apa-

rato administrativo tradicional del presupuesto, así como las peculiaridades de la ejecución del mismo, - el que ahora tiene un contenido programático.

Realmente podemos afirmar que esta es la etapa donde se encuentra mayor dificultad para el avance de las reformas presupuestarias, porque en ella las personas afectadas sienten que las modificaciones son mucho - más profundas de lo que pensaban. Mientras el presupuesto por programas se mantuvo en su etapa de formulación, los avances logrados no afectaban la opera-ción tradicional de los organismos; pero cuando el - proceso se hace extensivo al ejercicio y control, en ese momento viene la reacción negativa y los progra-mas-presupuesto se quedan solamente en el papel sin lograr concretar las acciones programadas inicialmente.

Este es el caso que se ha presentado en México desde que se inició la implantación de la técnica de presupuesto por programas; durante 1976, 77, 78 y 79 el presupuesto se formulaba o se "vestía" en base a pro-gramas y se ejercía de manera tradicional; los esfuerzos se concentran a partir de 1980 en modificar y - modernizar la etapa de ejecución presupuestaria pero aún se adolece de una serie de fallas que dificultan

la aplicación de la técnica, con todo y el mecanismo de Corresponsabilidad implantado desde esa fecha.

Es aquí precisamente donde conviene aclarar que el sistema de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal que se aplica en México, es un instrumento de racionalidad administrativa fundamentalmente, pero ha descuidado aspectos de racionalidad económica en cuanto a que al dejar a las entidades el manejo libre y flexible de sus asignaciones de gasto, estas acceden al mercado nacional desordenadamente provocando inflación en diversos sectores de la economía.

Esta situación considero que tiene su origen en una inadecuada programación de la ejecución del presupuesto, pues no existe suficiente compatibilidad entre los ingresos a recaudar y los gastos a efectuar durante el año. Los recursos financieros no se generan todos a comienzo del año, ni tampoco se puede realizar inmediatamente todos los gastos, es preciso imprimir un "ritmo" adecuado a estos últimos, de tal manera que no se produzcan violentos recesos en la actividad del Estado o situaciones inflacionarias peligrosas.

La aplicación de los montos presupuestales deben efec

tuarse aprovechando las características climatéricas las situaciones coyunturales y fundamentalmente las prioridades establecidas.

El hecho de que la recaudación tenga una periodicidad determinada y que los gastos, para cumplir con las exigencias anteriores, deban por diferentes causas tener una aplicabilidad diferente, crea incompatibilidades operacionales que pueden llegar a producir desequilibrios graves en un momento dado.

Esta dificultad no se percibía en el presupuesto tradicional (mantenía las partidas englobadas en sumas anuales), pero en la medida en que se pretende con el presupuesto por programas conciliar los dos flujos (ingresos-gastos) en períodos debidamente calendariados, las dificultades son más serias y es preciso manejarlas con el instrumental adecuado.

Por estas razones, es intención de este trabajo proponer que exista en el sector público mexicano una efectiva Programación de la Ejecución Presupuestaria que contenga además de la calendarización mensual de los flujos de ingresos y gastos y de la calendarización bimestral de metas, actividades planes de trabajo y financieros por programas como una expresión -

más acercada a la técnica programática.

Este instrumental es bastante útil pero en la mayoría de las entidades no se le está empleando con fines programáticos y su estructura formal sigue los lineamientos del presupuesto tradicional, ya que están operando con una apertura institución-concepto del gasto, lo que elimina la posibilidad de orientar la ejecución de los programas.

Vamos a explicar ahora con mayor detalle en que consiste la programación de la ejecución presupuestaria; "Es una previsión de las disponibilidades de recursos reales y financieros presupuestados o no, para un período determinado". En este sentido, este instrumento es indispensable para el adecuado funcionamiento de los órganos responsables del desarrollo de programas. (14)

En esta etapa, es necesario movilizar recursos humanos, financieros y materiales con objeto de lograr las metas y objetivos previstos en el presupuesto, y para que la ejecución pueda orientarse según lo programado se requiere:

- Que las entidades responsables de la ejecución

(14) Molina L. Guillermo "Elementos de Ejecución Presupuestaria". O.E.A. Tegucigalpa, Honduras 1978

... hayan participado activamente en la fase de programación y formulación.

- Que en estas entidades, se tenga un conocimiento exacto del plan de ejecución de las respectivas áreas que las integran.
- Que exista un mínimo de acuerdo entre las entidades centrales responsables de la definición de la política global presupuestaria y las entidades responsables de los programas.
- Que las entidades centrales responsables de las compras suministros y de la ejecución presupuestaria y financiera, tomen las medidas para que los recursos se provean en forma oportuna y los compromisos se paguen en los plazos previstos.

Los considerados anteriores, no se cumplen en su totalidad durante las fases de formulación y ejercicio presupuestario provocando distorsiones frecuentes y retrasos en la consecución de los objetivos y metas previstos originalmente.

Si a lo anterior aunamos el hecho de que precisamente durante el ejercicio presupuestario, se presentan

una serie de variables de difícil previsión y a veces de determinación imposible que rompen la marcha normal de los programas, entonces se justifica más que desde su formulación, el presupuesto contenga un efectivo plan de ejecución presupuestaria, el cual posibilite la incorporación de mecanismos de acompañamiento y control estricto, a fin de evitar en lo posible que las diferencias entre lo programado y lo realizado lleguen a niveles que distorsionen totalmente la política presupuestaria y los planes establecidos.

Para evitar la tendencia a soslayar los desfases que se puedan prestar en la ejecución del presupuesto, es imprescindible hacer constar en forma explícita en el plan de ejecución sus especificaciones técnicas y definir concretamente los responsables de las distintas unidades administrativas.

Esto último permitirá sancionar aquellos responsables de programas o unidades administrativas que no hubieran cumplido con los objetivos y metas establecidos y si hubiesen agotado el monto de asignaciones que les fue autorizado.

Para lograr esto último, los sistemas de control, las unidades de contabilidad y los de auditoría de-

ben actuar en forma coordinada para asegurar el éxito durante la fase de ejercicio presupuestario y en consecuencia, validar la utilización en México del presupuesto por programas.

Sin embargo, aún se carece de una racional programación de actividades y del multicitado plan anual de ejecución presupuestaria, lo que dificulta el seguimiento físico de las acciones y su consecuente realización oportuna.

Cabe agregar que a medida que se va ejecutando el presupuesto, se obtienen informaciones físicas y financieras que permiten el control y evaluación de los planes, presupuestos y programas de la institución. Una vez que se tiene la autorización previa del gasto, se inicia el proceso de emitir órdenes de compras y los giros respectivos de pagos, este es un proceso indispensable y toda institución medianamente organizada dispone de un sistema contable para registrar los diferentes pasos de esta operación.

El problema reside en que si bien el trámite es indispensable, es preciso que sea lo más útil posible en el sentido de que registre la información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas

establecidos en los programs, sin que ello signifi-
que introducir rigidez en el sistema. (15)

Para tales efectos es necesario mencionar el papel
de la contabilidad y el sistema de información (se-
guimiento) de resultados para los programas- presu-
puestarios.

En lo que se refiere a la contabilidad es necesario
que los esfuerzos se orienten hacia la concepción
de un sistema integral o integrado de contabilidad
gubernamental, que brinde información financiera -
completa a nivel de cada programa (tanto del ejer-
cicio presupuestario, como de la situación patrimon-
ial y financiera de los programas).

En otras palabras, es necesario contar con un sis-
tema de contabilidad por programs y no por partidas,
o ITEMS finales de gasto.

Para lograrlo, es necesario capacitar a los nive-
les operativos que son los primeros usuarios y -
procesadores de la información financiera, los cua-
les al no contar con suficientes conocimientos -
contables, tratan la información de manera distor-

(15) Canessa, Agustín Molina, Guillermo y Vinelli, Juan.-
"Conclusiones acerca de la evolución de las técnicas
presupuestarias PBC-PPBS-PPP", X Seminario Interameri-
cano de Presupuesto Público, México, 1981.

sionada y con desviaciones las cuales se propagan a los niveles de integración y consolidación contable de una institución. (16)

Por otra parte, la información sobre los resultados de los programas, ha sido el aspecto que más problemas representa y ello se debe en gran medida a las deficiencias de la programación y específicamente a la falta de indicadores (unidades de medida) - adecuados en la mayoría de los programas.

(16) O.B. Cit. anterior

4.4.- Control y Evaluación del Presupuesto.

Los conceptos de control y evaluación no son independientes uno del otro, sino que por el contrario forman parte integrante de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia.

Constituyen una fase de la administración presupuestaria, que implica verificar y valorar las acciones emprendidas, con el objeto de apreciar la medida en que se han ido - cumpliendo cualitativa o cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente y al mismo tiempo, determinar las acciones correctivas que sean necesarias a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales.

De acuerdo con esta concepción general, en el proceso de control y evaluación presupuestario se pueden distinguir las etas siguientes:

- Medición de los resultados obtenidos y efectos producidos;
- Comparación de los resultados y efectos con los objetivos y metas programados;
- Análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas;
- Definición y tipificación de las medidas correctivas que deben tomarse;

- Aplicación de las medidas correctivas.

Dentro de este proceso hay algunas etapas que conforman una parte sustancial y particular de la fase de control que es conocida con el nombre de evaluación. Estas etapas son: análisis de los resultados y efectos de la gestión realizada y de las variaciones observadas, examen de las causas de esas desviaciones y desviaciones y definición de las medidas correctivas que deben tomarse para enmendarlas.

En consecuencia, la evaluación presupuestaria forma parte de la fase de control dentro del proceso de administración presupuestaria y se refiere al análisis crítico de los resultados obtenidos y efectos producidos en el ejercicio fiscal y las medidas que deben tomarse para perfeccionarlos. Vamos a tratar ahora - de explicar a grandes rasgos los diversos aspectos - que han tenido las fases de control y evaluación del presupuesto en nuestro país.

a).- El control tradicional del presupuesto (La Contabilidad Centralizada).

Antes de la implantación del presupuesto-programa -- que se inicia en 1976, el control del presupuesto se realizaba por capítulos y partidas de gasto, siendo

este último elemento el más importante para los efectos del propio control; así lo establece el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación en el título tercero, capítulo I, art. 103 en donde se dice: "La Dirección General de Egresos tendrá a su cargo el registro del ejercicio del presupuesto, con objeto de llevar a cabo la vigilancia de su ejecución y comprobar que la distribución de los caudales de la Federación se realice de acuerdo con el propio Presupuesto y las disposiciones relativas. (17)

Debe destacarse en este punto, que el tipo de control era un control mismo, así lo demuestra el art. 117 - del Reglamento en donde se establece: "Todo error fundamental que una oficina pagadora descubra en una Cuenta por pagar u Orden de Pago por el cual estime que hay contravención de las disposiciones legales, será motivo bastante para que suspenda su pago y comuniqué a la Dirección General de Egresos su observación, esperando de ésta nuevas instrucciones. (18)

Los sistemas de información contable en los Ramos y entidades eran totalmente ineficaces e inoportunos -

(17) Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 1971

(18) Idem, anterior.

lo que provocaba enormes retrasos en la estructuración de los balances y de la Cuenta Pública por parte de la Contaduría de la Federación, además de que este órgano prácticamente estaba convertido en un archivo general de documentación comprobatoria y de reportes de cuentas pagadas por las distintas Secretarías y Departamentos de Estado.

Por otra parte, cabe mencionar, que la labor que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano del Poder Legislativo) como revisor y sancionador, de la Cuenta Pública Federal, se retrasaba enormemente debido a la inoportuna entrega de la información y a lo voluminoso de la misma, ya que en este período de la Contabilidad Centralizada, la información sobre el gasto ejercido era a nivel de detalle (partidas), restándole importancia a las metas o acciones realizadas en el ejercicio fiscal. Es decir, había que revisar si los recursos se habían ejercido dentro de las normas legales y jurídicas vigentes.

Si como hemos convenido al inicio de este punto, los conceptos de control y evaluación no son independientes, sino que guardan una estrecha correlación dentro del proceso administrativo y que para "ver que las cosas se hagan de acuerdo a los planes", es necesario -

determinar la norma y base de control, tendremos que reconocer que durante toda esta etapa de la administración presupuestaria en México, se realizaba un control de los gastos del Gobierno, pero sin llegar a una evaluación de los mismos. Las Entidades del Sector Público durante este período estuvieron sujetas al control presupuestal que ejercía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad en la que se controlaba tanto los ingresos como los gastos de gobierno; de manera colateral otras entidades del sector central llevaban a cabo también funciones de control como la Secretaría de Patrimonio Nacional en lo relativo al control de Adquisiciones, la Secretaría de Obras Públicas, para lo relacionado con el proceso de construcción de obras físicas y algunas otras dependencias.

Pero realmente el órgano básico que llevaba a cabo las cuestiones relativas al control era la Contaduría de la Federación, que centralizaba la información contable de todo el Gobierno Federal y que cumplía entre otros objetivos los siguientes:

- Controlar como entidad fiscalizadora la aplicación correcta de los Presupuestos (ingresos y egresos).

- Registrar y revisar las operaciones contables de las Dependencias del Gobierno Federal que manejan fondos, bienes y/o valores.

- Perfeccionar los procedimientos de revisión de cuentas para evitar daños al fisco.

- Elaborar la cuenta pública en el menor tiempo posible y prestar resultados reales, accesibles y fehacientes.

Esta serie de acciones permitía ejercer una vigilancia y control hasta cierto punto a posteriori, lo que dificultaba comparar resultados con intenciones, controlar efectivamente los recursos de las organizaciones públicas y llevar a cabo la programación de los gastos del siguiente ejercicio fiscal.

Para las titulares y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal la centralización de la información contable no les permitía contar con información oportuna que los posibilitara para verificar sistemáticamente y cada vez que lo requieran, la forma en que se estuvieran desarrollando las actividades de sus áreas de competencia, ya que los datos se generaban -

en un órgano centralizado de contabilidad.

El sistema contable centralizado se veía obligado a operar bajo el principio de operaciones pagadas, ya que el registro era efectuado en lugar y fecha diferente al de su operación.

Tratando de ilustrar parte de las irregularidades que provocaba este sistema, diremos que la mayor parte del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación era ejercido en el Distrito Federal en un 80%, con un volumen de documentos de un 20% del total y en lo referente a las pagadurías foráneas éstas manejaba el 60% de la documentación y el importe que este porcentaje representaba en el presupuesto total, era solamente del 5%.

Por su parte, los organismos descentralizados y de participación estatal, cuyo monto presupuestal es actualmente mayor, del sector central, se fueron saliendo del control de la Ley Orgánica del Presupuesto y se fueron conformando sus propias leyes y normas, a medida que nacían cada día más de éstos organismos. En 1955 se intentó efectuar la primera intervención directa en los descentralizados, a través del manejo de sus fondos por parte de la Tesore

ría de la Federación, pero realmente sólo 25 de ellos estaban captados bajo estas bases, no así los restantes.

b).- El Control en el Sistema del Presupuesto por Programas.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya vigencia databa de 1935 (más de 40 años - antes de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) limitaba en muchos aspectos la posibilidad de introducir algunos cambios que requería el manejo más racional y eficiente del gasto público. Los principales cambios que se buscaban eran:

- Una nueva concepción del presupuesto, en la que se le consideraba en su completa dimensión es decir como instrumento de política económica, como instrumento de política fiscal como instrumento de administración y como instrumento de programación.
- Acentuar el interés en los resultados (objetivos y metas) y ya no en el objeto del gasto.
- Manejarlo en base a costos y fijar responsabili-

dades por programas.

- Por ello, al estructurar la Ley de Presupuesto, se fijaron como principios fundamentales:
- Modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, como un mecanismo, capaz de unir, las grandes decisiones de políticas a la acción en materia de gasto público.
- Sentar las bases para que en el más corto plazo se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objeto de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas cumplir, las funciones que les han sido asignadas.

Con esta concepción, el art. 39 de la citada Ley establece: "Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a las partidas y programas de su propio presupuesto". (19)

(19) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Este fundamento legal proporciona las bases para que en las Secretarías y Departamentos de Estado se descentralice la contabilidad, pretendiendo utilizar esta técnica como un medio para producir sistemática y oportunamente, información cuantitativa de las transacciones que realiza el Gobierno Federal, para facilitar a los administradores públicos la toma de decisiones, ya que de esta forma existe un acercamiento entre el registro de las operaciones y el lugar donde el registro de las operaciones y el lugar donde estas se realizan, por lo que se incrementa así la utilidad de la contabilidad como instrumento de la administración y no únicamente como medio para asentar históricamente los hechos ocurridos.

Toda la información generada por las Unidades Centrales de Contabilidad de cada Entidad, convergerá en la gran Unidad consolidadora de la información contable que está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Sub-secretaría de Evaluación, órgano responsable de emitir la información contable consolidada del Gobierno Federal, a todos los niveles de la Administración y de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Como apuntábamos con anterioridad, la premisa funda-

mental que existe en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, respecto al control y la contabilización, es el hecho de que cada entidad del Gobierno Federal llevará la propia, lo que implica la descentralización inmediata del sistema, hecho que traerá como consecuencia las siguientes VENTAJAS:

- Los Ramos tendrán informes oportunos relativos a su propia gestión, lo que facilitará a sus titulares y funcionarios la toma de decisiones en el momento preciso.

- Al llevarse la Contabilidad en cada Dependencia, existe un acercamiento entre los registros de las operaciones y el lugar donde se realizan facilitando la actuación de los responsables de la ejecución de programas para corregir desviaciones y anomalías al disponer en forma oportuna de los datos que requieran.

Todo este esfuerzo de descentralización de la contabilidad, ha visto sus primeros logros al implantarse en el año de 1977, las UNIDADES CENTRALES DE CONTABILIDAD en todas las Secretarías y Departamentos de Estado, como primera parte del programa de descentralización en las entidades públicas.

La segunda fase se desarrollará a medida que, dentro de cada Ramo se adquiera seguridad en el manejo contable descentralizado, así como los órganos y el sistema de fiscalización se consoliden, para ir desconcentrando a su vez en cada Ramo, la contabilidad en las Unidades administrativas de los mismos.

En forma paralela a lo anterior, se están integrando en cada Entidad Pública, órganos de Auditoría Pública, Interna; asimismo se está implementando un órgano central de auditoría externa que tendrá -- también la función de entrelazarse con las unidades de auditoría interna.

Al hablar al inicio de este capítulo de la formulación del presupuesto, se mencionaba que en esta fase del ciclo presupuestario si se cumplía en -- gran parte los aspectos que debe contener un presupuesto programático, sin embargo esto no debe ser motivo para considerar que las cosas marchan a la perfección, es necesario perfeccionar el uso de la técnica en las fases de ejecución, control y evaluación.-

Para lograr lo anterior se requiere:

- Confianza en el manejo de recursos;
- Corresponsabilidad en las decisiones y
- Desconcentración de las acciones.

Si no hay verdadera confianza en las autoridades de las Dependencias, o éstas no se responsabilizan directamente del manejo de sus recursos, no podrá existir una efectiva desconcentración de las acciones y de las decisiones.

El año de 1980 puede considerarse como el inicio de una nueva etapa de la administración presupuestaria, al implantarse el sistema de manejo corresponsable en el manejo del gasto, las entidades quedan obligadas a informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto lo relativo al ejercicio de sus presupuestos en un plazo que no exceda de 10 días a la fecha del corte, debiendo presentar información mensual sobre:

- a).- Estado Presupuestal y Contable e información Bimestral sobre:
- b).- Avance de metas por programa o según el nivel de autorización (proyecto, partidas, etc.)

c).- Desviación en costo de los programas, sub programas y proyectos.

Estos mecanismos permitirán mantener un control actualizado del presupuesto que se asigna a cada una de las Dependencias del Gobierno Federal, lo cual servirá de base para la fijación de los nuevos niveles de gasto para el año siguiente.

c).- Necesidad de la Evaluación Presupuestaria.

Es conveniente antes de explicar este punto, dar el concepto de lo que entendemos como evaluación presupuestaria y diremos que es el "proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido cumplidos los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas. (20)

De esta manera, la evaluación permite vigilar a todo lo largo del proceso presupuestal, el cumplimiento de los programas, detectar las causas y efectos de las desviaciones, permitiendo además asegurar -

en mayor margen la posibilidad de alcanzar su consecución plena.

El proceso presupuestal debe entenderse indiscutiblemente dinámico, ello permite que la evaluación se realice en distintas instancias, aunque este punto tiene una discusión acerca de si es posible la evaluación en otro momento que no sea la ejecución presupuestaria.

A este respecto se establece la posibilidad de que la evaluación pueda realizarse: ANTES, DURANTE y DESPUES, de cumplido el proceso presupuestal.- Significa ésto que durante la etapa de formulación presupuestal puede llevarse a cabo la función evaluatoria, ya sea para obtener criterios en la selección de programas o para definir las alternativas de gasto para cada uno de los programas seleccionados, en este sentido, es como debe realizarse la evaluación ex-ante, La evaluación durante, es la que se realiza comúnmente a través de la serie de mecanismos de control y evaluación que se dan en la fase de ejercicio presupuestario en todo el sector público, como la contabilidad o la presentación de estados financieros. Para llevar a cabo la evaluación ex-post o a posteriori existe dentro del gobierno federal una serie de dispo

siciones legales como es el caso de la integración de la Cuenta Pública Federal o la presentación de balances por parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y otros.

"Teóricamente la evaluación del presupuesto por programas, obviamente supone la existencia de un presupuesto que se formule y ejerza en base a objetivos y metas claramente definidos, estas metas para ser susceptibles de medirse necesitan tener una unidad de medición, por lo tanto, dentro del sistema de presupuesto - programa, la definición de las unidades de medida permite evaluar la labor realizada, estas unidades y los costos constituyen los aspectos más relevantes, aunque también los más limitantes de esta técnica presupuestaria. Las limitaciones se refieren a las dificultades para definir esas unidades y lograr los resultados del proceso". (21)

El Presupuesto Tradicional (como es sabido) permite conocer cuánto se gasta y en qué se gasta y quizá también en que tiempo, sin embargo, el presupuesto por programas además de toda esta información, permite el conocimiento de para qué se gasta, lo -

(21) Menéndez, Guzmán Alberto. "Evaluación Presupuestaria Dirección General del Presupuesto por Programas (UNAM)."

qué permite comparar el gasto con el grado de consecución del objetivo y por lo tanto evaluar la relación costo - beneficio que es en última instancia el contenido de la eficiencia.

Obvio resulta señalar que la información constituye el plano importante en el sistema de medición de resultados, el subsistema de información debe constituirse casi paralelamente a la implantación del sistema de presupuesto por programas, o anterior a éste, de igual modo debe paralelamente marchar con el sistema de evaluación.

Un sistema de información para evaluación, es un método organizado para proporcionar a nivel de cada programa la información requerida para la toma de decisiones y corrección de desviaciones que además sirve para retroalimentar el proceso presupuestal.

No es propósito de esta investigación, diseñar o proponer cómo, o de qué manera puede funcionar un sistema de información, basta decir que si eso no existe sólidamente construido en la organización donde se trabaja en un sistema de evaluación, pocos resultados podrán obtenerse sin este importante colaborador, que debe ser capaz de recibir, procesar,

almacenar y producir la información requerida.

Solamente consideramos que el sistema puede ser diseñado y adecuado conforme a las características, necesidades y posibilidades de cada organismo.

Decíamos en la definición de evaluación, que es un proceso de medición de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos dentro de la organización; lo que presupone que habrá que medir los resultados obtenidos y los efectos producidos, para lo cual se debe usar indicadores y unidades de medida significativos, ya sea volúmenes de trabajo, productos finales o realizaciones dentro de la entidad.

Inmediatamente después de efectuada la medición y comparación entre los resultados obtenidos y los objetivos propuestos, hay que realizar el análisis de las desviaciones o variaciones observadas y los objetivos propuestos, hay que realizar el análisis de las desviaciones o variaciones observadas y la determinación de las causas que permitieron o no alcanzar satisfactoriamente las metas.

Si no fue posible obtener completamente los resultados previstos, habrá que definir y tipificar las me-

didas correctivas que deban adoptarse proponiéndolas a los niveles directivos de la Institución para su puesta en marcha.

A través de esta comunicación y aplicación de las medidas correctivas, es como se retroalimenta el proceso presupuestario.

Teóricamente los puntos de vista planteados anteriormente son y debieran ser válidos en todas las organizaciones, pero en el caso de México, todavía los mecanismos para llevar a cabo la fase de evaluación, no son lo suficientemente completos y adecuados para garantizar resultados positivos.- Lo demuestra los constantes cambios organizacionales que la propia Secretaría de Programación y Presupuesto ha sufrido desde su creación, no lográndose hasta el momento armonizar todas las fases del proceso que van desde la planeación hasta la evaluación, provocando con ésto cierta confusión en el desarrollo de las tareas que tiene a su cargo el sector público.

El cambio continuo y permanente tanto en las modalidades de las distintas fases del proceso, como en los aspectos organizacionales de la entidad coordina

dora y orientadora de la política general del sector público, ocasiona y seguirá ocasionando desajustes - que pueden considerarse naturales en un aparato administrativo que viene arrastrando enormes fallas en cuanto a productividad, eficacia y eficiencia se refiere, y que las necesidades propias de su modernización, - son las fuerzas más importantes para buscar llegar a una verdadera administración para el desarrollo.-

Cabe mencionar en esta fase, que a partir de 1981 la S.P.P. ha puesto en operación un sistema de seguimiento físico - financiero (COSEFF), con la finalidad de cubrir ese notorio vacío de información para el control y la evaluación. El sistema, que permitirá detectar desviaciones o incumplimientos en los programas, durante el ejercicio presupuestario apenas se encuentra en su primera etapa de implantación y sus resultados, sólo serán visibles en la medida en que vaya aplicándose a la generalidad del sector público.

CAPITULO IV
CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Rodríguez Aznar, Vicente. "Elementos de Economía Presupuestaria". cap. VI.- Caracas, Venezuela.
- (2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. México.
- (3) Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- México, 1971.
- (4) Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 1980.
- (5) Oficio de requerimientos presupuestales de la Secretaría de Programación y Presupuesto para el año de 1980, dirigido a la Secretaría de Marina.- Septiembre de 1979.
- (6) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público D.O. del 31 de diciembre de 1976. México.
- (7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 74 Frac. IV.

- (8) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980.
- (9) ILPES:- "Notas sobre Ejecución, Contabilidad y Control - Presupuesto". Santiago de Chile. 1969.
- (10) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación S.H.C.P. México. Agosto de 1954.
- (11) Orden de Pago.- Interpretación Personal.
- (12) Manual de "Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal".- Subsecretaría de Presupuesto, S.P.P. México. Enero de 1980.
- (13) Molina L. Guillermo. "Elementos de Ejecución Presupuestaria" O.E.A. Tegucigalpa, Honduras. 1978.
- (14) Canessa, Agustín; Molina Guillermo y Vinelli Juan, "Conclusiones acerca de la evaluación de las técnicas presupuestarias PBC - PPBS - PPP". X Seminario Interamericano de Presupuesto Público, México. 1981.
- (15) Idem, anterior.
- (16) Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, México, 1971.

(17) Idem. anterior.

(18) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

(19) Menéndez, Guzmán Alberto. "Evaluación Presupuestaria".-
U.N.A.M.

(20) Ob., Cit. Anterior.

C O N C L U S I O N E S

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, México ha adoptado la técnica del "presupuesto por programas" como una herramienta alternativa para ejecutar en el corto plazo los objetivos y las metas contenidos en sus planes de desarrollo, buscando a través de este instrumento cristalizar de manera anualizada las prioridades nacionales que han sido plasmadas, tanto en el Plan Global de Desarrollo como en el Programa de Acción del Sector Público.

Paralelamente, se ha considerado que el presupuesto constituye una herramienta de la administración pública, ya que funciona como mecanismos de decisión para las acciones del sector público y contribuye a medir la eficiencia con que dichas acciones son ejecutadas, además de que provee de información a las propias oficinas de presupuesto, para cumplir mejor con sus actividades, facilitando el manejo general de la política fiscal.

Estos requisitos teóricos, no eran susceptibles de realización en el contexto del presupuesto tradicional, por lo que a partir de 1975 el Ejecutivo Federal dispuso que en nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación, se organizará bajo la técnica del presupuesto por programas, tratando de alcanzar otro estudio de desarrollo en cuanto a técnicas presupuestarias se refiere.

Ante esta imagen objetivo y expresiones del "deber ser" a nivel oficial, en las páginas anteriores hicimos algunas reflexiones acerca de la realidad operativa en la aplicación de esta nueva técnica presupuestaria, pretendiendo realizar un balance de la situación real que prevalece en el ámbito de la administración pública, con respecto a aquéllas, sobre todo en lo relativo en la etapa del ejercicio o ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A la luz de los análisis efectuados, las principales conclusiones a las que hemos llegado, las cuales pueden servir como punto de partida para posteriores investigaciones y facilitar la elaboración de un adecuado diagnóstico de la situación actual de la administración presupuestaria, son las siguientes:

De carácter general para todo el proceso presupuestario.

- a.-) Desde el inicio de la Reforma Presupuestaria en 1975, la falta de personal capacitado, de estructura y funcionamiento administrativo y la incipiente estrategia adoptada, conformaron una serie de condiciones desfavorables a los cambios que se pretendía introducir, lo que obligó a efectuar concesiones técnicas que perjudicaron la capacidad de entendimiento de la nueva concepción presupuestaria.

Estas circunstancias no han sido del todo superadas y hacen pensar que el presupuesto por programas, no está cumpliendo correctamente con las funciones básicas que se le han asignado. Esta implantación de la técnica se asemeja a una fruta, en la cual tendríamos toda la cáscara, pero no la sustancia ni cada uno de los elementos que se manejan a diario.

Lo anterior se debe primordialmente a la falta de una infraestructura de organización e información en la mayoría de las dependencias y entidades, lo que no les permite implementar en todos los niveles de manera adecuada la técnica.- Se auna a lo expresado, la falta de comprensión de la misma, en los niveles de toma de decisiones, lo que se traduce en ineficiencia en su utilización y justa dimensión; por lo cual persisten los "cuellos de botella" y los arraigados vicios en la administración de recursos financieros.

Es necesario por tanto acelerar la formación de cuadros técnicos y adecuar la estructura de las organizaciones a los requerimientos de modernización que implica la utilización de esta técnica; de igual manera, es imprescindible fortalecer los vínculos de cooperación y coordinación administrativos entre los niveles global, sectorial, regional e institucional para la resolución de asuntos en materia presupuestaria.

B.-) En el nivel llamado de orientación y apoyo global, persisten todavía deficiencias de coordinación entre las Secretarías que tienen a su cargo el manejo financiero del país. En la aplicación de esta técnica en sus diferentes momentos, es decir tanto en la formulación, como en el ejercicio y el control presupuestal, se manifiestan incompatibilidades, al confrontar por un lado programas elaborados - bajo el criterio de prioridades y necesidades sectoriales y regionales, con las posibilidades de financiamiento de esos mismos programas.

Los criterios, aplicados en la resolución de estas cuestiones, difieren notablemente entre ambas dependencias, ya que por un lado se otorga la importancia a la realización de planes y programas de gobierno y por otro, a la implicancia financiera, de crédito y de entendimiento, que la realización de éste significa.

Por ello, es menester afinar los procedimientos y mecanismos de coordinación existentes en este nivel, tales como la Comisión Gasto - Financiamiento y otros, encargados - de la armonización de las labores que llevan a cabo las Secretarías de: Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

C.-) En cuanto a la infraestructura administrativa de informag

ción, requerida para soportar el cambio presupuestario, se adolece en el nivel institucional de sistemas de teleproceso para el registro de las operaciones presupuestarias, lo cual retrasa la oportunidad con que deben suministrarse los recursos, se carece también de métodos estadísticos (base estadística) para la proyección y el cálculo de las erogaciones y falta profundizar en lo relativo a la capacitación, asesoría y difusión sobre la materia.

Al respecto, la Secretaría de Programación y Presupuesto - en concordancia con las dependencias coordinadoras de sector, deberán promover eventos de capacitación y actualización permanente a efectos de que los cambios fluyan hacia el interior de las instituciones y éstas tengan la posibilidad de responder adecuadamente, a la dinámica que generan los nuevos instrumentos y modalidades presupuestarias.

De carácter específico, para cada fase del proceso presupuestario.

- d.-) En la vinculación entre el plan y el presupuesto.- En esta fase que se caracteriza por enlazar los aspectos cualitativos y generales de los planes y programas, con los específicos del Presupuesto de Egresos, aún cuando se han realizado esfuerzos importantes como la elaboración del Programa de Acción del Sector Público (PASP), que es el elemento que sirve de puente entre el Plan Global de Desarrollo y -

el presupuesto, persisten deficiencias, ya que dicha vinculación es bastante imperfecta, al carecerse de adecuaciones metodológicas entre las categorías de inversión y de gasto corriente que se manejan en el presupuesto con respecto a las del plan.

Asimismo, se adolece de metodologías de ensamble entre planes sectoriales, y regionales con los presupuestos institucionales de los organismos públicos y de modelos macroeconómicos para la elaboración de un presupuesto económico nacional.

Por otra parte, en el nivel de la generalidad del sector público la formulación de los P.A.S.P. sectoriales, es una tarea que se desvincula de la labor de integración de los presupuestos, ya que los primeros se llevan a cabo en órganos de planeación y/o programación y los segundos en unidades de presupuesto o contabilidad, sin lograr armonizarse ambas tareas.

Es necesario mencionar, que la técnica del presupuesto por programa se basa en el funcionamiento de la planeación, por tanto, su desarrollo futuro en México dependerá en gran medida del auge o declinación que la planeación experimente en los próximos años.

e.-) En la Programación y Formulación del Presupuesto.

En esta etapa, en la cual se integra el presupuesto en base a los programas definidos por sectores e instituciones, en los cuales se señalan metas, objetivos y unidades responsables de la ejecución de los mismos, se han realizado acciones importantes como la implantación de un proceso denominado programación - presupuestación, en el cual participan - las instancias global, sectorial e institucional en la formulación del proyecto de presupuesto, a través de los Grupos Interinstitucionales de Programación Presupuestación Sectorial (GIPPS).

Realmente, esta ha sido la fase del proceso en la que mayor énfasis se ha puesto y lógicamente la que más se ha desarrollado, pues anualmente se formula el proyecto de presupuesto, sobre la base de la información que la S.P.P. requiere de las entidades, a través de catálogos, clasificaciones, - formatos y manuales diversos; así como lineamientos y rangos de gasto o cifras límite, que dicha entidad comunica a las dependencias coordinadoras de sector.

De la misma manera la S.P.P., por medio de la función presupuestal en la confección del proyecto, hace partícipe a las instancias regionales, a través de los programas CUC, PIDER

y COPLAMAR que representan porcentajes importantes de los presupuestos aprobados, lo que al mismo tiempo significa - un importante esfuerzo de desconcentración presupuestaria al ámbito regional.

Sin embargo, estos elementos institucionales que se han - implantado, en realidad han sido poco entendidos y aplicados; ya que en la mayoría de las dependencias se carece - de una capacidad organizativa y de ejecución, de los programas aprobados y deficiencias en la concepción de lo - que deben ser los programas, lo que ha redundado en una - inoperante apertura programática y en la ausencia de verdaderos programas sectoriales y regionales.

Asimismo, persisten dificultades en cuanto a la identificación de las unidades de medida de las metas, que son el elemento fundamental para poder cuantificar, medir, controlar y evaluar los programas o planes aprobados.

La falta de esas unidades de medida de resultados físicos, sigue generando obstáculos tanto en la programación y asignación de recursos, como en el control y evaluación de los mismos.

Se observa también que en esta fase, los sistemas de información, tanto manuales como automatizados no han funciona-

do coordinada y oportunamente para la formulación e inte
gración del proyecto de presupuesto.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, propone
mos que para esta etapa es necesario:

- Que las dependencias coordinadoras de sector y sus entidades, participen activamente en la programación de su gasto, tratando de hacer fluir esa participación a los niveles intermedios y operativos que las componen.
- Mayor comunicación y coordinación de las unidades - ejecutoras de gasto, con sus oficinas desconcentradas, pues estas tienen muy poca oportunidad de participación tanto en la formulación, como en el ejerc
cicio y control del presupuesto.
- Que la S.P.P. perfeccione los sistemas de informa--
ción que emplea, para la captación de datos relativos al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Promover a nivel del sector público en su conjunto, la formación de cuadros técnicos especializados en la utilización de esta técnica presupuestaria.

- Instituir en el corto plazo un sistema de costos, para poder definir más racionalmente las asignaciones presupuestales, pues siendo los costos uno de los elementos esenciales de la técnica, se carece de ellos en el sistema presupuestario mexicano.

f.-) En la Discusión y Aprobación.

Esta fase, ha sido tradicionalmente igual desde que se discutían y analizaban los presupuestos del gobierno francés, en el seno del parlamento. Para el caso de México con un sistema de preminencia por parte del Ejecutivo, el análisis de los presupuestos del gobierno, se centra generalmente en los aspectos financieros y en el detalle del gasto, dejándose de lado el cuestionario de los planes y programas presupuestales a ejercer durante el período fiscal.

Cabe mencionar además, que la falta de tiempo (son aproximadamente 15 días) de que disponen los legisladores, así como los aspectos específicos del proyecto de presupuesto y la entidad de documentos que se presentan a la Cámara de Diputados, complican la posibilidad de que efectivamente se discutan los Egresos de la Federación antes de dar la autorización para su ejercicio.

g.-) En la Ejecución del Presupuesto.

Esta fase es la que mayores obstáculos ha representado para el avance de la técnica, ya que en ella, las modificaciones realizadas van directamente al centro de la problemática que consiste en darle dinamicidad, oportunidad y eficiencia al manejo del gasto público. Mientras la implantación de la técnica se mantuvo en sus primeras etapas (1976, 1977, 1978 y 1979) especialmente atendiendo los aspectos de la formulación presupuestaria, los avances logrados no afectaban la operación tradicional de los organismos, pero cuando las modificaciones se extendieron al ejercicio presupuestario, entonces de inmediato surgieron las reacciones negativas.

Esta es la situación que se ha presentado a partir de 1980, cuando las dependencias y entidades comenzaron a operar el nuevo sistema de ejercicio presupuestal, denominado "Corresponsabilidad en el Gasto Público", implantado por la S.P.P. mediante el cual las dependencias pueden realizar internamente modificaciones a su presupuesto, sin necesidad de la autorización previa por parte de la mencionada Secretaría.

Este sistema que permite "liberalizar el ejercicio del gasto, así como flexibilizar el manejo de los recursos en las entidades", (1) ha tenido escasos efectos en lo relativo a

(1) Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal. México S.P.P., 1980.

incrementar la eficiencia y la oportunidad del gasto público, ya que si bien es cierto que la S.P.P. ha desconcentrado y delegado el ejercicio y control de las erogaciones en cada una de las dependencias cabezas de sector, éstas no poseen mecanismos de control, ni sistemas de información que soporten un cambio de tal naturaleza.

De igual manera, se viene presentando otro fenómeno producto de éste cambio; los órganos de contabilidad y control en las dependencias, llámense contralorías, direcciones de administración u oficialías mayores, al ser de su responsabilidad el control y la gestión de las erogaciones, centralizan éstas a tal grado que impiden a las unidades ejecutoras de programas, (sobre todo a las foráneas) aplicar con oportunidad su gasto, con el consecuente retraso en el cumplimiento de programas como PIDER, CUC, COPLAMAR y otros.

Lo anterior significa que aún cuando en el nivel global, se ha optado por descentralizar acciones a fin de lograr mayor agilidad en el pago de los compromisos, las dependencias en su mayoría, no han comprendido que este proceso tiene que fluir al interior de sus organizaciones, pues de lo contrario, los que en última instancia tienen la responsabilidad de cumplir con los programas, no pueden hacerlo

debido a que persisten los "cuellos de botella" durante el ejercicio presupuestario.

Ese mismo caso se observa en lo relacionado con la descentralización de la función del pago por concepto de "servicios personales", que en 1981 se ha generalizado a todas las dependencias del sector central, a través del cual se busca "mejorar y simplificar" las gestiones de autorización presupuestaria y de pago, al delegar en las coordinadoras de sector la facultad de ejecutar acciones que les permitan llevar un manejo propio de este tipo de erogaciones.

Sin embargo, si en el corto plazo no se emiten normas específicas para el manejo de este concepto, las entidades pueden manejar arbitraria y desordenadamente sus plazas presupuestales, montos y períodos de vigencia, sin que hayan medios de control que permitan detectar tales anomalías.

Con respecto a esta problemática, podemos afirmar que las adecuaciones concebidas por la S.P.P., se han llevado a cabo sin considerar que es necesario contar con la infraestructura administrativa de control, indispensable para consolidar innovaciones de tal relieve. Ni en la propia Secretaría globalizadora y menos en las dependencias, se

han sistematizado los mecanismos de control e información necesarios durante el ejercicio presupuestal.

Asimismo, hay otros aspectos que todavía no son superados; entre otros, la ausencia de una efectiva programación física y financiera por ramos y entidades en la ejecución presupuestaria, que consiste no solamente en definir los montos presupuestales, sino también cómo, con qué ritmo y en qué momento van a aplicarse a actividades concretas; la carencia de metodologías de compatibilización y ajuste entre lo programado y lo ejecutado y la inexistencia de mecanismos de coordinación con el sistema de contabilidad gubernamental.

Hasta el momento, con todo y las acciones de descentralización realizadas en esta fase del proceso, todavía no se abandona en forma definitiva el ejercicio tradicional, por capítulos, conceptos y partidas de gasto.

Bajo estas consideraciones, sugerimos que para esta fase es necesario:

- Proporcionar metodologías específicas por parte de la S.P.P., a las dependencias, a fin de que éstas puedan sistematizar sus mecanismos de control del gasto público, ya que de lo contrario se corre el riesgo de desperfarrar recursos.

- Que las entidades, de la misma manera como formulan el paquete global de presupuesto, programen la ejecución del mismo, a efectos de lograr establecer la armonía entre lo proyectado y la forma y tiempo de su realización.
- Que las dependencias y entidades revisen y actualicen sus sistemas de información, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades producidas por la modernización presupuestaria.
- Que la S.P.P., perfeccione sus mecanismos de coordinación entre sus áreas internas, específicamente en lo relativo al sistema de contabilidad gubernamental.
- Internamente las dependencias deben procurar que el proceso de desconcentración presupuestaria, fluya a los distintos niveles de su organización, a efectos de lograr que los responsables de programas (sobre todo en el nivel regional), cuenten con recursos financieros de manera oportuna y expedita.
- La Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, dependiente de la S.P.P., debe establecer en el corto plazo los instrumentos normativos y de control, para todo el sector público, en lo relacionado con las prestaciones y remuneraciones del personal.

h.-) En el Control y la Evaluación.

Esta, que es la etapa final del proceso, reviste una importancia fundamental, ya que es la que permite cerrar o retroalimentar al mismo, por medio de los informes y reportes que se emiten, como resultado de las mediciones - de eficiencia y eficacia con que se realizan los programas.

Para el caso de México, son escasos los avances logrados en esta fase, ya que por una parte, se carece de metodologías de evaluación física y financiera y por otra, los órganos del Ejecutivo encargados de la vigilancia y sanción, como las unidades de auditoría gubernamental, no pueden realizar su labor oportunamente, debido sobre todo, a la falta de información sobre el incumplimiento de programas o la dilapidación de recursos.

Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda, en su carácter de órgano del Poder Legislativo para la revisión y examen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, recibe generalmente de manera extemporánea dicho documento, con el consecuente retraso de sus apreciaciones sobre la efectividad con que el Ejecutivo utilizó los recursos.

El sistema descentralizado de contabilidad gubernamental, no ha podido hasta la fecha, subsanar las carencias de información tanto financiero, como de realizaciones; por lo cual a partir de 1981 ha entrado en operación un sistema que pretende obtener la información de metas y de recursos, que las dependencias y entidades van llevando a cabo en el transcurso del año y que servirá de base para la programación presupuestaria del siguiente año. Este sistema se ha denominado de control y seguimiento físico - financiero del gasto público federal (COSEFF), y es manejado por la subsecretaría de Presupuesto de la S.P.P.

Con ello, se busca racionalizar el procedimiento utilizado tradicionalmente en la formulación de los presupuestos y que se ha basado en un costeo "histórico", sustituyendo dicho procedimiento por información veraz sobre el resultado de los programas.

Sin embargo, la función evaluatoria global del gasto público, que es una competencia de la Subsecretaría del mismo nombre, no se ha reflejado en el ámbito del sector público, diluyéndose la posibilidad de retroalimentar efectivamente el proceso programación - presupuestación.

En base a las anteriores consideraciones, proponemos para esta fase lo siguiente:

- Adecuar los sistemas de contabilidad de las entidades, a fin de convertirlos en verdaderos sistemas integrados de contabilidad gubernamental, que brinden información financiera completa a nivel de cada programa; tanto de su ejecución, como de la situación patrimonial y financiera de cada uno de ellos.

- Establecer metodologías por parte de la S.P.P., para operar los sistemas de registro y control de las asignaciones presupuestarias.

- Realizar auditorías operativas (de eficiencia y eficacia) y jurídicas y contables, de manera selectiva y temporal, pero con una difusión a la opinión pública, y

- Realizar la evaluación de los egresos, con respecto a la toma de decisiones, conducción administrativa y análisis, por parte de los responsables de programas.

Finalmente cabe mencionar que a nivel formal los avances de la técnica en México, han sido importantes, pero a nivel real la situación lo bastante alejada de lo que originalmente se ha pretendido. De ahí entoces la necesidad de realizar un verdadero diagnóstico de la estrategia de implantación del presupuesto por programas, ya que los lo--

gros espectaculares, efectuados en diversos aspectos, no pasan de ser hechos formales que hasta el momento no han logrado funcionar.

Si oficialmente se ha decidido manejar el ejercicio del presupuesto "por programas", lo primero que hay que hacer es tener la seguridad de que los programas estén bien hechos y que, por lo tanto, sea posible ejecutarlos, si no lo están, no podrán llevarse a cabo; serán armazones o cascarones de programas que no va a ser posible aplicar.

Aprender a presentar verdaderos programas, ejecutados y evaluados, es un proceso que va a llevar bastante tiempo, pero es necesario porque de lo contrario no va a ser posible consolidar la técnica: Es necesario programar por programas, elaborar el presupuesto por programas, ejecutarlo por programas. En ese ciclo apenas se está en la parte de formularlo por programas.

B I B L I O G R A F I A

- (1) Anguiano Equihava, Roberto; Las Finanzas del Sector Público en México". Colección Textos Universitarios, U.N.A.M., 1967.
- (2) Cibotti Ricardo y Sierra Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Siglo XXI Editores, I.L.P.E.S.
- (3) Canessa Agustín, Monina, Guillermo y Vinelli Juan; Conclusiones Acerca de la Evaluación de las Técnicas Presupuestarias PBC-PPBS y PPP". X Seminario Interamericano de Presupuesto Público, México. 1981.
- (4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74, frac. IV.
- (5) Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1980 S.P.P.
- (6) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), "Notas sobre Ejecución, Contabilidad y Control Presupuestario". Santiago de Chile, 1969.
- (7) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) - "Planes Anuales Operativos, Orientaciones Metodológicas." Chile, 1972
- (8) Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto de Egresos - de la Federación.- S.H.C.P., México, 1981.
- (9) Martner, Gonzalo; "Planificación y Presupuesto por Programas".- I.L.P.E.S. Siglo XXI Editores.
- (10) Menéndez Guzmán, Alberto.- "La Evaluación Presupuestaria".- U.N.A.M.

- (11) Molina, L. Guillermo: "Elementos de Ejecución Presupuestaria" O.E.A., Tegucigalpa, Honduras, 1978.
- (12) Rodríguez Vicente.- "Elementos de Economía Presupuestaria". Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas; Caracas, Venezuela, 1973.
- (13) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- "Los Presupuestos Públicos, - desde la Colonia, hasta 1976".- Compilación, México 1969.
- (14) Secretaría de la Presidencia: "Boletín de Estudios, Administrativos No.2" México, 1977.
- (15) Secretaría de Programación y Presupuesto: "Cuadernos de Filosofía Política de José López Portillo". Subsecretaría de Evaluación, México 1979.
- (16) Secretaría de Programación y Presupuesto: "Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal". Subsecretaría de Presupuesto. México, 1980
- (17) Steiss, Alan Walter; "Administración y Presupuestos Públicos".
- (18) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. del 29 de diciembre de 1976).
- (19) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.- S.H.C.P., - agosto de 1954.
- (20) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. del 31 de diciembre de 1976).
- (21) Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación S.H.C.P., México. 1971.
- (22) Orden de Pago (interpretación personal).

(23) Oficio de Requerimientos Presupuestales: S.P. Secretaría de Marina,
1979.

(24) Apuntes sobre la Evaluación de la Dirección General de Egresos; México
S.H.C.P., 1976.

