

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN MEXICO.

La búsqueda de la racionalidad ha sido el rasgo significativo de la política económica de la presente administración; así, la problemática del desarrollo se ha enfrentado mediante una estrategia que contempla tres etapas bianuales: la superación de la crisis, ya cumplida; la presente fase de consolidación económica; y la final de crecimiento acelerado, con inflación controlada y declinante.

Esta categoría condujo a la reordenación del aparato gubernamental y a dar prioridad a la realización de una radical reforma administrativa para el desarrollo económico y social, tendiente al logro de la eficiencia, la armonía y la honestidad de las acciones públicas, así como adoptar a la programación como instrumento básico del estado para hacer coherentes los fines y medios de la Administración Pública Federal, delimitando responsabilidades y facilitando la evaluación oportuna de los resultados alcanzados.

El nuevo y dinámico enlace entre la administración y la programación para el desarrollo, incide en la Subsecretaría de Presupuesto, induciéndola a reorganizar estructuras y funciones, y a una empeñosa sensibilización de quienes ejercen la administración presupuestaria, para lo cual se ha iniciado un proceso intencionado de cambios, denominado Reforma Presupuestaria.

Reorganización de la Subsecretaría de Presupuesto.

Este programa pretende adaptar la administración presupuestaria al esquema de sectorización de la Administración Pública Federal y al de la planeación para el desarrollo, medida que cobra especial relevancia por ser la primera de su magnitud y alcance en las últimas cuatro décadas.

Con la reorganización puesta en marcha, se delimitan y precisan las responsabilidades de la Subsecretaría de Presupuesto en el contexto de las atribuciones que la ley otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto y, en consecuencia, estará en condiciones de cumplir con eficacia la parte relativa. Además, se puede asegurar que en la programación presupuestaria se desarrollarán armónicamente todas las fases del proceso; es decir, la formulación, el ejercicio y el control. Asimismo, se espera mejorar la administración de los recursos públicos, especialmente los provenientes de la explotación del petróleo, pivote de nuestro posterior desarrollo como país, y presupuestar, en forma unificada, los gastos corriente y de inversión.

Puesto que este último es uno de los objetivos fundamentales, se hizo necesario sustituir a las Direcciones Generales de Egresos y de Inversiones Públicas, por cinco unidades administrativas: la Dirección General de Política Presupuestal y las Direcciones Generales Sectoriales de Presupuesto Agropecuario y Pesca; Industria; Desarrollo Social; y Administración y Finanzas.

La Dirección General de Política Presupuestal surge como un órgano de carácter normativo y de apoyo global en la materia, encargado de efectuar estudios para precisar y avanzar en la vinculación del gasto corriente con el de inversión, de conformar el sistema de información sobre el gasto público y de analizar su implicación en la economía; adicionalmente, marcará la pauta en materia de asesoría, capacitación y programación presupuestaria, para el sector público federal.

La Dirección General de Presupuesto Agropecuario y

Pesca, dará la orientación y el apoyo global para la programación presupuestaria, en los aspectos agropecuario y forestal, infraestructura hidráulica y pesca.

Para el desarrollo de estos sectores, el Gobierno Federal destina recursos en forma prioritaria, dada su importancia estratégica en la consecución de los grandes objetivos nacionales, mediante la producción de alimentos para satisfacer la creciente demanda de la población y la gran absorción de mano de obra.

La Dirección General de Presupuesto Industrial será la encargada de conducir el proceso de programación-presupuestión en los sectores de energéticos, minas y siderurgia e industria paraestatal.

En este sector, el Estado considera imperativo apoyar fundamentalmente las actividades encauzadas hacia la producción de alimentos, bienes nacional y socialmente necesarios, energéticos y bienes de capital.

La actual estrategia económica toma como soporte básico la explotación del petróleo, en paralelo a la capacidad de la economía para absorber los impactos de sus ingresos, en un desarrollo equilibrado.

La Dirección General de Presupuesto y Desarrollo Social, comprende la orientación y el apoyo global para la programación presupuestaria en los aspectos de salud y seguridad social; educación, cultura, ciencia y tecnología; asentamientos humanos y obras públicas; y comunicaciones y transportes.

La reorientación dada al gasto público en el actual ejercicio presupuestario, conduce a la afirmación de que dentro del esquema de prioridades hay una virtual modificación en su asignación sectorial, por lo que será factible dedicar mayores recursos a la superación de los cuellos de botella detectados en los transportes, almacenes y puestos, así como a la creación de la infraestructura física y de servicios, que coadyuve a mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

La Dirección General de Presupuesto, Administración y Finanzas, conducirá la programación presupuestaria en los

aspectos de comercio y turismo, administración, defensa y poderes; financiero y laboral.

Es propósito fundamental del Estado proteger la economía popular, al apuntalar el suministro de los bienes social y nacionalmente necesarios, a precios accesibles, propugnando por que la brecha entre salarios y precios sea cada vez menos significativa.

Por lo expuesto, se hace necesario insistir en que este cambio no es una simple fusión de dos direcciones, de la que surgen cinco, sino una reiteración de que, a partir de la reorganización emprendida, se modificará profundamente el concepto de su administración presupuestaria tradicional, sustituyéndolo por un enfoque que coordine el esfuerzo sectorial y regional en la materia, siguiendo las directrices dictadas por la programación para el desarrollo. En otras palabras, se pretende que cada una de las Direcciones Generales de presupuesto presenten programas integrales de la actividad económica, en los que se unifiquen los gastos corrientes y de inversión, a fin de apuntalar la congruencia intrasectorial en sus descisiones y facilitar e impulsar el análisis intersectorial.

También se intenta que dichas Direcciones se involucren en la problemática de sus respectivos sectores y subsectores, y, por tal vía, la programación de corto plazo sea realista y obedezca a las prioridades nacionales que señale la planificación.

Para alcanzar la finalidad descrita, los funcionarios y técnicos relativos, dejarán el escritorio y convivirán con los propios sectores y subsectores, para analizar conjuntamente los problemas medulares de su programación a corto plazo y, en consecuencia, sus planteamientos sean mejor sustentados para que las decisiones se tomen en apego a un pleno conocimiento de la realidad.

Lograr lo anterior, exigirá la participación activa de los técnicos presupuestarios en los problemas sectoriales y que su preparación sea afin a la materia sustantiva del correspondiente sector, lo que facilitará el trabajo interdisciplinario y la

atención eficaz de la programación presupuestaria. Así se estará propiciando, en alto grado, la solución eficiente y definitiva a una problemática de tanta significación para el desarrollo del país.

Finalmente, cabe insistir en que esta sustancial transformación estructural, sienta las bases para un manejo participativo y corresponsable del gasto público, generando un programa que modifica profundamente la concepción, formulación y ejercicio del Presupuesto de Egresos para 1980.

Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal.

Este programa se conceptúa como un proceso gradual y sistemático, que busca adecuar el sistema de presupuestación de la Administración Pública Federal con su esquema de organización y funcionamiento sectorial, para darle una mayor unidad y direccionalidad e incrementar la eficiencia en su manejo.

Tal conjunto de acciones tiene como objetivos:

- Fortalecer la vinculación y el funcionamiento del esquema sectorial, a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal.
- Racionalizar el proceso presupuestario, a fin de que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar las acciones necesarias para distribuir, y de esta manera garantizar el cumplimiento de las metas previstas.
- Dar claridad y precisión al manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados alcanzados y, así, retroalimentar con mayor suficiencia el proceso programación-presupuestación.

Lo anterior se logrará mediante tres mecanismos fundamentales:

En primer lugar, la flexibilidad en el manejo de recursos, tendiente a que las dependencias y entidades del Ejecutivo

Federal, con base en el programa-presupuesto, puedan asignar su gasto en conceptos y partidas específicas y modificarlo sin previa autorización, de conformidad con el marco normativo que para tal efecto esté vigente.

En segunda instancia, la agilización del ejercicio del gasto, entendiéndolo como un proceso de delegación de atribuciones en los coordinadores de sector, para manejar el presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados sin la autorización previa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ajustándose tanto a una norma establecida como a una fiscalización permanente del cumplimiento de dichas normas.

Con esta medida, se espera disminuir los trámites administrativos aproximadamente en un 80%, ya que las claves del presupuesto se reducirán de 38,000 a 10,000; los oficios de modificación de 2,500 a 500; los registros de órdenes de pago de 35,000 a 5,000, el 80% en análisis de autorizaciones de fondos y el 80% en expedición de órdenes de pago, entre otros.

	1980	1979
	<i>Millones</i>	
Órdenes de pago radicadas que representan el 80% del presupuesto que se ejerce a través de este instrumento	292 000	105 000
Importe promedio de las órdenes de pago	187	34
Gasto pagado, el 90% del calendario estimado para el mes	90%	80%
Órdenes de pago, SARH	16 900	3 900
Programa de inversiones Autorizado total	81%	54%
Programa de inversiones Autorizado, SARH	84%	49%

Finalmente, la desagregación de los ramos XXII-inversiones, y XXIII erogaciones adicionales, con la que se sectorizan todos los subsidios y aportaciones concentrados en dichos ramos generales, asignándolos a los presupuestos de los

coordinadores sectoriales, para identificar con mayor claridad los programas de los sectores en su conjunto.

Con esta acción desaparece el ramo XXII, quedando solamente los gastos que no son sectorizables en el ramo XXIII, tales como: el programa integral para el desarrollo rural, los convenios únicos de coordinación COPLAMAR y algunas previsiones de tipo general.

Al contar con una concepción integral de los presupuestos en cada sector, se tiene una mayor transparencia en la composición y destino del gasto y se favorece el cabal funcionamiento del proceso programación-presupuestación en el nivel sectorial, lo que introduce una radical modificación en la formulación, ejercicio y control del presupuesto y, colateralmente, una redefinición sustancial de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de los coordinadores de sector.

En este contexto, y de acuerdo con los lineamientos de sectorización vigentes, la propia Secretaría de Programación y Presupuesto asume realmente la función de órgano de orientación y apoyo global, por lo cual asignó los recursos a nivel agregado, con la visión integral que le corresponde y apejándose a las decisiones de política económica adaptadas.

Asimismo, y en el nivel adecuado, se amplió la posibilidad de análisis y se agilizó la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980, dedicando más tiempo a la discusión en los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS), estudiando con mayor profundidad los programas, costos y metas, enfatizando en la elaboración de los calendarios físico-financieros, la apertura programática y los proyectos prioritarios del sector.

De esta forma se superan los tradicionales análisis en detalle, que desvían las bondades y propósitos de la técnica del presupuesto por programas, en el nivel central, asegurando paralelamente que la asignación de recursos se centre, de manera fundamental, en las directrices emanadas de la planeación y la programación.

Con lo expuesto y en función de un marco normativo, se adecuó el ejercicio y control del presupuesto evitando las autorizaciones a priori, que anteriormente llevaba a cabo esta Secretaría, y así las entidades no se enfrentan a trabas administrativas durante su ejecución.

Por lo tanto, las dependencias coordinadoras de sector tendrán la facultad de autorizar las ministraciones de fondos de las entidades coordinadas. Esto implica que tendrán que formular y enviar a la Tesorería de la Federación las órdenes de pago relativas a los subsidios y apoyos, y establecer la infraestructura administrativa, con la asesoría de esta Secretaría, que les permita cumplir satisfactoriamente con la facultad que les ha sido delegada.

También podrán autorizar modificaciones presupuestarias entre subprogramas de un mismo programa del ejercicio presupuestario, respetando las normas que para el efecto se hayan emitido.

En síntesis, la corresponsabilidad en el gasto público federal representa un cambio radical en la concepción, manejo y estructuras administrativas del gasto público para pasar de un régimen basado en la desconfianza —donde constituía un instrumento de control para garantizar fundamentalmente la honestidad de la administración pública— a uno de confianza, que persigue también que dicho gasto público se constituya en un elemento básico para el desarrollo económico y social del país.

Sistema de información del presupuesto y gasto público federal.

El proceso de reforma presupuestaria y particularmente la corresponsabilidad en el gasto público federal requieren, para su cabal funcionamiento, de la instrumentación de un sistema de información, con un enfoque global que sustente la toma de decisiones, al proporcionar una imagen completa de la programación presupuestación, ejecución y control presupuestal y, en general, sobre la utilización de los recursos del

sector público federal, mediante la selección, captación, almacenamiento y proceso de información primaria y complementaria.

Este sistema generará el flujo de información indispensable para los programas sustantivos de la Subsecretaría, tales como los programas de corresponsabilidad en el gasto público federal, la formulación de la política presupuestal, el sistema de control de gestión de programas y proyectos prioritarios y estratégicos del sector público federal. De igual forma, será un insustituible soporte en la elaboración de los diferentes planes y programas del sector público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Sistema de control de gestión de los programas y proyectos prioritarios del Sector Público Federal.

En estrecha relación con lo anterior y con el propósito que el Presupuesto de Egresos esté ampliamente capacitado para cumplir su función de instrumento de política económica y se optimice socialmente el resultado del gasto público, es necesario contar con un sistema de control de gestión que permita el seguimiento y control físico y financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la administración pública central, como de la paraestatal.

Con este sistema se podrá abatir el presupuesto comprometido, que fluctúa entre 80 y 85%, y reasignarlo hacia proyectos prioritarios ligados a los objetivos globales, sectoriales y regionales de desarrollo. Asimismo, será factible detectar oportunamente las desviaciones y dificultades que se presenten en el ejercicio del gasto y, en consecuencia, efectuar las correcciones necesarias.

De tal manera, se fortalecerá el control del gasto y se hará más eficiente, sin interferir en la acción de los coordinadores del sector, al proporcionarles información oportuna y veraz, que les sirva de base para la toma de decisiones respectivas.

Programa de descentralización de la función del pago de remuneraciones al personal civil federal.

El proceso de pago de remuneraciones al personal civil federal se ha convertido en un problema creciente y de difícil solución. Efectuarlo correcta y oportunamente es un objetivo fundamental y preocupación permanente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En la operación actual del pago existe discrepancia entre el sistema centralizado y la pretendida agilización de trámites administrativos, debido, fundamentalmente, a que el control presupuestal tradicional se enfocaba al objeto del costo y no a la evaluación de resultados, como actualmente ocurre. Por ello, ligado al desarrollo del Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, se pretenden, con la descentralización de la nómina, las siguientes finalidades:

- Que el personal civil federal cobre oportuna y correctamente sus remuneraciones;
- Responsabilizar a los ramos del ejercicio y control de su presupuesto, en lo referente al gasto por servicios personales, reubicándoles a los trabajadores de la Dirección General de Pagos, que actualmente se destinan a las funciones operativas;
- Integrar al personal excedente de la misma dependencia, a la entidad normativa que planea y controle la adecuada racionalización de los recursos humanos del Gobierno Federal.

El cumplimiento de los anteriores objetivos es una responsabilidad conjunta de los ramos y la Secretaría de Programación y Presupuesto, reservándose esta última el control y la vigilancia respectivos.

Sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal.

La implantación de un sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal, constituye uno de los pasos más importantes dentro del actual proceso de reforma administrativa en general y de la reforma presupuestaria en particular, ya que permitirá la consolidación institucional de las medidas adoptadas hasta ahora por el Presidente López Portillo.

Hasta el pasado reciente, diversas funciones normativas y operativas se encontraban dispersas y atomizadas en varias dependencias centrales. De aquí la necesidad de establecer una auténtica administración del personal gubernamental, que formule políticas y normas de acción en materia de selección, capacitación, promoción y desarrollo.

La implantación de este sistema es un problema de gran magnitud y complejidad, ya que implica conocer el número de trabajadores al servicio del Estado, su demanda, ocupación, distribución geográfica, reglamentaciones sobre empleo, remuneraciones, prestaciones económicas y sociales, motivaciones y relaciones laborales; así como contar con los sistemas de información y control en la materia, que sean congruentes y coherentes con los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

Su instrumentación originó la creación de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, como unidad responsable del mismo.

Monto, estructura y orientación del presupuesto.

La reforma presupuestaria reseñada constituye, junto con la evolución de la economía nacional y la situación internacional por todos conocida, el marco en el cual se formuló y ejercerá

el Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente año.

En este contexto, el Presupuesto de Egresos de la Federación deviene en un instrumento básico de política económica, rebasando su función meramente coyuntural, para integrarse al plano estructural, cuyo objetivo es apoyar el logro de las prioridades establecidas en la estrategia general de desarrollo de la administración, mediante la modulación y reorientación de su ejercicio.

La modulación significa atender, de manera jerarquizada y eficiente, la expansión adecuada de los servicios públicos y el avance de los proyectos de inversión, necesarios para apoyar la expansión de la economía, por lo menos al mismo nivel del año pasado, y continuar generando empleos a tasas superiores a las del crecimiento de la población.

La reorientación implica un cambio de énfasis en la asignación sectorial del gasto, al reducirse el ritmo de lo asignado a PEMEX, como consecuencia de haber alcanzado ya la plataforma de producción y exportación que demanda la economía. Esta liberación de recursos permitirá apoyar en mayor medida a sectores prioritarios como son:

Transporte, agropecuario y bienestar social, así como a los instrumentos de apoyo regional.

Bajo esta orientación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el presente ejercicio, asciende a un billón 683 mil 412 millones de pesos, superior en 287.7% al gasto estimado para 1979. De esta cantidad corresponden al Gobierno Federal 839 mil 18 millones, y al subsector paraestatal 844 mil 394 millones, cifras superiores en 29.1 y 28.4%, respectivamente, a las del año anterior.

En atención a la clasificación económica, el gasto de capital asciende a 450 mil 39 millones de pesos, superior en 35% al de 1979; en tanto que el gasto corriente se incrementa en 25% para situarse en 989 mil 137 millones.

Por su parte, el programa de inversiones ascenderá a 354 mil 916 millones, de los cuales corresponderán 204 mil 364 millones de pesos al Gobierno Federal, cifra superior en 42.8%

a la del año anterior; y a organismos y empresas 150 mil 552 millones, que representan un incremento de 26.9%.

Con respecto a la deuda, se destinan 244 mil 236 millones a su amortización, equivalente al 14.5% del total presupuestado.

Como los ingresos presupuestales ascienden a un billón 217 mil millones, el déficit presupuestal se ha fijado en 182 mil millones, equivalentes al 13% del gasto; este déficit se financiará en 74% con crédito interno, y el restante 26% con deuda externa.

En lo relativo a su distribución sectorial, el gasto se dirige en forma mayoritaria a aquellos sectores de atención prioritaria, como son el agropecuario, bienestar social, comunicaciones y transportes, y comercio, asignándoles 565 mil 991 millones, cifra que representa el 3.6% del presupuesto total.

Al resto de los sectores se destinan 437 mil 382 millones, 26% del presupuesto, sobresaliendo el industrial al que se aplican 355 mil 300 millones (21.1%).

En el ámbito regional reciben un incremento considerable PIDER, CUC y COPLAMAR, mecanismos que tienden a incorporar a las microrregiones, secularmente atrasadas, a las formas modernas de producción, a fin de asegurarles el acceso a los mínimos de bienestar social a que tienen derecho. Los recursos que se les asignan ascienden a 21 mil 651 millones de pesos, cifra superior en 36% a la de 1979, si bien, su participación en el total continúa siendo exigua.

En el aspecto programático, los recursos concedidos a los sectores se destinan hacia aquellos programas que, en mayor medida, contribuirán al logro de los objetivos nacionales.

De esta manera, en el sector agropecuario las acciones más importantes se relacionan con incrementos en la producción de alimentos, materias primas y artículos de exportación, así como con la generación y retención de un mayor excedente, que permita acelerar la capitalización del sector y aumentar su productividad.

El sector bienestar social, a través del cual se atienden las necesidades básicas de educación, salud, seguridad social y habitación, tiene programado integrar el sistema escolar a los

grupos marginados, particularmente los de zonas indígenas, y vincular la educación terminal con el aparato productivo. Asimismo, se continuará avanzando en materia de medicina preventiva y curativa, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, a través de los convenios IMSS - COPLAMAR.

Por su parte, el sector comunicaciones y transportes ha elaborado una serie de programas tendientes a resolver los cuellos de botella, los cuales se han hecho más evidentes con la superación de la crisis económica.

En consecuencia, se pretende consolidar, mejorar y ampliar la infraestructura carretera y ferroviaria, elevar la productividad y eficiencia en el transporte de carga y pasajeros, así como ampliar y modernizar los puertos comerciales.

Dentro del sector comercio, merecen destacarse los programas de distribución de artículos básicos en el medio rural, a través de los convenios CONASUPO - COPLAMAR; el aumento en la capacidad de almacenamiento y recepción, lo que aliviará al mismo tiempo los problemas de transporte; y la producción de bienes básicos mediante el sistema CONASUPO.

En lo relativo al sector industrial, se considera de primera importancia apoyar a las actividades que inciden directamente en la producción de bienes de consumo básico, energético y bienes de capital, a través del aprovechamiento racional y eficiente de los recursos provenientes de la exportación de petróleo, de manera que se puedan alcanzar las metas de crecimiento de la economía y del empleo. Asimismo, se pretende corregir los desequilibrios regionales, canalizando las nuevas inversiones hacia las costas, las fronteras y otras zonas que, por su potencial, pueden constituirse en nuevos polos de desarrollo socioeconómico.

La problemática presupuestaria y del personal, del Gobierno Federal, es vasta y compleja; la reforma presupuestaria no es la panacea, no pretende resolverla de una vez y para siempre, pero sí es la manifestación clara y consciente de la Secretaría de Programación y Presupuesto de avanzar sin apresuramientos irracionales, pero con firmeza y decisión, en

el abatimiento de dicha problemática, para de esta manera dar cumplimiento a los programas trazados por el Jefe del Ejecutivo, José López Portillo.