

## ADVERTENCIA

La adecuada asignación y utilización de recursos (junto con la captación de los mismos), constituye el problema social fundamental, de un país en donde el producto interno bruto es de dimensiones superiores a un millón de millones de pesos, y el presupuesto de egresos de la Federación representa no menos de la tercera parte del monto anterior. Si se considera, además, que el crecimiento de este presupuesto de egresos se ha multiplicado seis veces en los últimos seis o siete años, con la salvedad de que en los años recientes, el 50% del ingreso del gobierno federal ha provenido de la colocación de la deuda pública, llegando de esta manera a niveles insostenibles de endeudamiento; por lo cual las dimensiones, intensidad, y duración tradicional de la pobreza de las mayorías hacen sin embargo, tristemente pequeño dicho presupuesto, para mejorar aun modestamente las condiciones de vida, del 80% de la población, que sólo tiene acceso al 20% del ingreso nacional; y considerando como inquietante futuro que en menos de 25 años, habrá además otro México con las dimensiones del actual, debido a nuestro imparable crecimiento demográfico, lo cual duplicará la necesidad de crear la infraestructura desarrollada a lo largo de nuestra historia, simplemente para estar en las condiciones precarias y de inequidad social en que nos hallamos, además las demandas de las mayorías exigirán cada vez más una justicia social en el nivel económico y en la calidad de la vida, que les permita un bienestar acorde a su dignidad de seres humanos.

Las características básicas en un país pobre y subdesarrollado, con la obligación de vencer la carrera de las grandes demandas sociales, a través de incrementar la riqueza, para poder seguir siendo viable como nación, conlleva como consecuencia el tomar medidas indispensables en el desarrollo y utilización de los mejores medios de racionalizar la distribución y economizar el uso del gasto público. Es necesario vencer el círculo vicioso de que los países pobres malgasten más su escaso dinero en relación a los países ricos, quienes lo aprovechan mejor, así como adoptar las agudas exigencias de una administración pública y una economía que aumentan rápidamente en su grado de complejidad y de interafectación. En esta circunstancia, resulta inaceptable que los métodos empleados, sean de poca utilidad

para llevar a cabo esfuerzos de previsión, coordinación y utilización económica de los recursos de acuerdo a las intenciones originales, y a la selección de las más convenientes alternativas, como lo muestra el análisis de los últimos veinte años, respecto de las marcadas variaciones entre los presupuestos solicitados, autorizados y ejercidos, así como en la realización de acciones distintas a las autorizadas, o la composición inadecuada de las asignaciones. El pragmatismo y las necesidades coyunturales, no son suficiente justificación para que lo inmediato se sobreponga a lo importante, en un desperdicio anti-social de recursos escasos, que afecta el bienestar nacional presente y condiciona su futuro.

Además, la teoría de las finanzas públicas señala al presupuesto de egresos, como el instrumento más adecuado para llevar a efecto políticas de redistribución del ingreso. Nuestra experiencia reciente, no ha comprobado los efectos de la utilización con este propósito, como lo corroboran los grados de desigualdad existente más que en cuanto al manejo Keynesiano del presupuesto para alentar el nivel de actividad económica. En consecuencia, el presupuesto por programas al conjuntar las decisiones del presente y futuro del país, en la distribución de recursos según prioridades, en la selección de los medios y las unidades organizacionales, y distribución de funciones y recursos en los mismos, el seguimiento de la ejecución, los ajustes a la operación, y la evaluación de resultados, se convierte en un proceso de la más alta *importancia política*, que debe ser apreciado como tal, y sobre el cual deben ejercerse las presiones convenientes, especialmente para el cumplimiento de su propósito como medio de redistribución del ingreso, presionando mediante la explicitación, a que el Ejecutivo confirme con hechos la proclamación de sus intenciones.

Por esto, el presupuesto por programas, debe ser una responsabilidad inaplazable, *que sea el centro de la reforma administrativa*, una vez que la experiencia ha demostrado la inoperancia del enfoque elemental de organización y métodos, y programación seguido anteriormente; que combine en apoyo mutuo, como un sistema sinérgico las funciones de planeación, programación (que comprenda la de coordinación), junto con la de presupuestación y la de seguimiento, control y evaluación de resultados.

Este libro presenta particularidades poco comunes en nuestro medio. Esto se debe principalmente, a que se trata de un esfuerzo de documentación de una experiencia de trabajo dentro del sector público.

A diferencia de otras muchas experiencias similares o superiores, en cuanto a la calidad del esfuerzo desarrollado, la práctica mexicana, particularmente en el gobierno, no conduce a llevar a cabo los trabajos adicionales que implica documentar el esfuerzo, salvo cuando se busca manejar imá-

## ADVERTENCIA

genes políticas de beneficio personal, que tienen muchas veces limitantes considerables sobre el contenido utilizado.

En este caso, se trata de mostrar, con la modestia que obliga el reconocimiento de las propias deficiencias, un intento por cumplir con la necesidad social de comunicar experiencias, que ejemplifiquen casos concretos propios de nuestro medio, para motivar el interés y discusión sobre aspectos de relevante actualidad. Existe la obligación cívica —en un país en el que el número de libros que se editan anualmente es desalentador—, de escribir y publicar, sobre los temas de interés nacional en que se tenga la oportunidad de participar, para ponerlos a discusión pública, lo cual provoque un mayor intercambio de ideas y valoraciones que enriquezcan el marco conceptual de la actuación del gobierno.

Asimismo, dada la circunstancia de encontrarse en el primer año de operación un sistema nuevo de tipo administrativo financiero, como es el presupuesto por programas, se pretende que en el mejor de los casos, sea útil y oportuno contar con la presente publicación. Pero el mismo cortísimo plazo de que se ha dispuesto ha hecho necesario apresurar los procesos de elaboración del sistema, aplicación en la práctica, reevaluación de la experiencia, depuración, elaboración de las nuevas proposiciones y documentación del esfuerzo. El apremio y la condensación a que esto obliga, disculpan parcialmente no haber pulido suficientemente todo el material.

Existe también una utilidad interna original en el esfuerzo de documentar una experiencia. Se consideró que con el propósito de promover la institucionalización de una técnica nueva, resultaba conveniente formalizarla, integrarla y sistematizarla, para poder analizar críticamente su composición, consistencia y secuencia, y permitir hacer mejoras importantes con el propósito de aprender de la experiencia.

El proyecto de desarrollo de un sistema modelo de presupuesto por programas, su implantación y operación, partió del principio de emplear el método iterativo, que permitiera aprender haciendo, planteando altos frecuentes en el proceso para recapacitar y corregir sobre lo andado, y así formalizar al unir los esfuerzos aislados, en virtud de que una práctica de trabajo con estas características, ocasiona usualmente, que se lleven a cabo labores y se redacten documentos, que posteriormente van quedándose relegados, dispersos, y extraviados, al olvidarse de las etapas pasadas, frente a la presión de las demandas del momento.

Si en esta falla casi todos incidimos, en nuestro caso, se hubiera acentuado enormemente de no haber realizado el intento que se plasma a continuación.

La presentación de este libro, contiene tres partes. La segunda de ellas

representa un caso práctico de desarrollo e implantación de un sistema de presupuesto por programas, que ha sido puesto a prueba, del cual se ha aprendido para proponer, lo que se espera, sean mejoras útiles. En buena medida resulta ser un instructivo, con elementos concretos de formatos e instrumentos convenientes, que proporciona información con un alto grado de detalle —no usual en publicaciones de este tipo—, e intenta ser una herramienta de apoyo para todos aquellos responsables de implantar y aplicar un presupuesto por programas dentro de una organización.

La primera parte la constituyen capítulos conceptuales, los cuales enmarcan aspectos teóricos de la técnica del presupuesto por programas, con el fin de entender mejor sus características, sus propósitos, la manera de utilizarla y sus limitaciones. Si bien no existe una secuencia e integración del todo deseable en esta fase, ello se debe a la premura citada, a que fueron realizados en diversos períodos de tiempo, y con puntos de vista que se modificaban consecuentemente. Se ha optado como provechoso utilizar frecuentes apéndices o anexos a los capítulos, para mostrar conceptos adicionales o alternativos, que si bien entorpecen un poco la secuencia, es a cambio de enriquecer y ampliar las perspectivas conceptuales y de adopción según necesidades distintas, evitando manejar argumentos como definitivos e irrefutables. Pero existe sin embargo, un sentido de continuidad, en cuanto a la intención perseguida de elaborar y sustentar las bases que permitieran entender y utilizar correctamente una técnica que se desarrollaba y aplicaba a la práctica de inmediato. De este modo, se intentaba obtener de las lecciones de la práctica y de la teoría, de la interrelación de la preparación y la aplicación, un contexto propicio para hacer un esfuerzo de comprensión, y así adaptar una técnica a un caso específico con el propósito de que tuviera la operatividad más deseable.

Por último, la tercera parte, comprende lecturas adicionales, de algunos antecedentes y otras experiencias nacionales y extranjeras que presentan un panorama elemental para completar el contexto en el que se mueve este sistema.