

CAPÍTULO I

APRECIACIONES INICIALES DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES

I. INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS PÚBLICOS

Hablar de sistemas presupuestarios públicos equivale a referirse al desarrollo nacional. La relación íntima de estos dos conceptos presenta, indudablemente consideraciones importantes para el país.

El presupuesto, para efectos de este libro, engloba tanto el proceso presupuestario como el análisis del mismo. El término presupuesto, así entendido, significa planear; programar; presupuestar; controlar y evaluar este sistema, significa la función administrativa de asignar los recursos y resulta ser una herramienta importante para acelerar el desarrollo económico, además de ser el arma directa de lucha para el desenvolvimiento social.

De acuerdo con la extensión como se desempeñan sus actividades en determinadas áreas, hay dos tipos generales de presupuesto: a) el tradicional; y b) el programático. Ambos se consideran en esta exposición, con la salvedad de que la segunda, se tratará de forma un poco más extensa en función del objetivo que nos ocupa.

Las posibles repercusiones para la aplicación de un PPP, se marcan como una proyección de las etapas posteriormente desarrolladas. La comparación de la experiencia obtenida con los propósitos fijados (consciente o inconsciente, racional o irracionalmente) se estima que desde cualquier punto de vista sea positiva.

Procurar describir el método más eficaz y eficiente, es lo que esta literatura ofrece como efecto de una serie de ejemplos debidos a la experiencia. Por lo tanto, no constituye una regla exacta, al contrario, en los últimos temas se ha enfatizado la necesidad de un nuevo enfoque en ese campo basado en un análisis a posteriori. Desde que su comportamiento introdujo nuevos conceptos y métodos no previstos, se consideró la necesidad de realizar los estudios reiterativos como instrumento indispensable de un verdadero PPP.

El impacto de su aplicación ha sido considerable, en virtud de las grandes modificaciones que ese cambio conlleva para los conceptos y metodologías tradicionales. Esto muestra por sí solo, el tipo de innovación resultante de este movimiento intensamente vivido como una controversia: tradicional versus programático. De este modo a mediados de la década

de los setentas su creciente enfoque abarca ya un plano nacional.

La tarea de definir, describir y explicar su comportamiento, es compleja y difícil, y parece asimismo que siempre puede haber una mayor discusión en la materia, pero parece lícito explicar que el tiempo ha limitado nuestra acción.

2. EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO

Dentro de una sociedad, cualquiera que sea, existen estructuras de poder que norman y regulan su convivencia.

Dichas estructuras son representadas generalmente por un gobierno. Los mecanismos fijados se desarrollan con diversas características dependientes de la sociedad de la cual se trate y ésta a su vez se guía por ese orden establecido.

Así, las diversas culturas, por ende los gobiernos, sufren una evolución constante. Su desarrollo se incrementa, o estabiliza a través de los ajustes a los nuevos lineamientos que aparecen según la época. La historia de los gobiernos puede remontarse a muchísimos siglos atrás, no obstante, sólo se desea enunciarla a fin de no desviar el propósito de esta referencia obligada.

A partir de la Revolución Industrial, los mecanismos de desarrollo parecen acelerarse de manera exorbitante, la prisa y el dominio de nuevos descubrimientos aparecen a la orden del día. En ese incremento y mutación, obviamente se coloca al Estado con cambios en sí mismo por demás consustanciales. Los sistemas presupuestarios y aspectos financieros se encuentran inmersos en él desde su inicio considerados como partes fundamentales del sistema de gobierno.

Asimismo, el gobierno intenta ajustarse a las nuevas necesidades mostrando una transformación en su proceso, pero lenta e irregular en relación a los cambios que lo exigen. Sería imposible precisar las fechas de su evolución, sin embargo, de manera arbitraria pueden identificarse cuatro etapas en el desarrollo del gobierno occidental:

i) El Estado Rudimentario: aparece como fenómeno elemental y sus funciones en consecuencia son también "básicas", tales como: administración de la justicia, defensa nacional, correos, etc., sin intervenir en las cuestiones sociales y/o económicas.

ii) Estado Regulador: algo más avanzado que el primero, propaga reglamentos para la vida económica pero enfocado a promover las clases altas comerciales y por tanto la concentración de la riqueza.

iii) Estado Intervencionista: se torna más amplio que los dos anterio-

res; sus funciones las extiende a la promoción del bienestar popular, proporcionando servicios sociales.

iv) El Estado Integrador: abarca todos los aspectos socio-económicos y tiene como papel principal la integración para el desarrollo del país con dos modalidades: indicativamente o totalitariamente. Actúa directamente en el crecimiento económico del país; interviene y equilibra las variables de inversión, consumo, distribución de ingresos y demás grandes conceptos económicos y además toma parte como promotor del mejoramiento social y cultural.

Las características de crecimiento económico y demográfico, desarrollo de la tecnología, progreso cultural, participación ciudadana, y otras, colaboran en gran medida a la evolución gubernamental. El Estado deja su posición "rezagada o limitada" para incluirse en el proceso cotidiano de desarrollo, tomando nuevas actitudes e influyendo decisoriamente en el ámbito macro-económico.

Esta evolución naturalmente da lugar a una mayor necesidad para precisar el uso de recursos en función a su previsión (planeación), su utilidad (ejercicio) y su beneficio (evaluación). De esta manera, la demanda de formas más precisas y completas de presupuesto surgen de su desenvolvimiento.

Aunado a ello, el equipo con que cuenta el Estado para realizar sus funciones (los recursos humanos) han ido en aumento en calidad profesional y cantidad, el Estado va transformándose en el primer empleador nacional; entre otras cosas por el crecimiento vegetativo de sus funciones, pero principalmente, por sus prioridades de incrementar su acción y crear nuevas fuentes de empleo.

Además, en lo concerniente a la información, no sólo los canales de comunicación extienden cada vez más sus redes, sino que los almacenes de información y los medios de distribución por efecto de la demanda de ésta se vuelven más importantes para la toma de decisiones cada día más complejas.

Dentro de esta evolución del Estado pueden enumerarse aquellos aspectos en los cuales se ha desarrollado el concepto de gobierno debido a:

i) Un incremento en su campo de acción. De su primera etapa como Estado rudimentario en el que sus actividades se constreñían a los aspectos básicos, actualmente infiere en todos los niveles de la sociedad a que sirve con una gran influencia en ésta.

ii) Ese incremento representa una acentuada diversificación de los recursos humanos (funcionarios y empleados), así como de los recursos materiales, que en conjunto representan los insumos, significando fuertes erogaciones a través del presupuesto federal.

iii) El personal gubernamental se considera como una parte importante de la sociedad en general, tanto por su número, su capacidad de compra y su participación en las decisiones que afectan a la población. Su acción repercute en el país, ya sea como servidores o como representantes directos de la burocracia nacional, es decir, como participantes directos de los procesos administrativos.

iv) Como consecuencia, el gasto público actúa para beneficiar un porcentaje creciente de población elevando el interés individual, al nacional.

v) La concientización en materia de planeación ha repercutido de tal manera que los programas se elaboran mediante el uso de análisis más sofisticados.

vi) El aumento de funciones ha resultado de una multiplicación de las necesidades colectivas; se han duplicado las tareas y problemas tan importantes debido a que la escasez absoluta de recursos se agudiza relativamente, y la distribución equitativa de la riqueza aún queda sin solucionar.

vii) El mismo incremento ha generado presiones, ocasionando a su vez que la estructura y la administración se tornen más complicadas. Esto exige una organización más compleja y diversificada y por consiguiente, reclama un control más confiable.

viii) Identificar los logros o efectos de la acción gubernamental se ha vuelto más difícil, así como reconocer la naturaleza de sus funciones las hace menos susceptibles a la medición; por tanto, su desarrollo requiere de un gran esfuerzo para cuantificar y cualificar sus metas.

ix) La consideración de estos aspectos que dan un nuevo cariz al Estado, concluye con el rol que juega el presupuesto dentro de todo esto. Acompaña al gobierno un desarrollo coyuntural de las técnicas presupuestales; se observa una mayor preocupación en la racionalización de los gastos, y por último, como consideración final e inevitable, su influencia como elemento distributivo de la riqueza nacional.

En función a lo anterior puede observarse la evolución de los Estados y su relación con el presupuesto.

2.1 *El Estado Rudimentario*

Este gobierno, representado por el estilo de la Edad Media, desempeña solamente las funciones básicas. Se caracteriza por solapar una exagerada concentración de la riqueza (en forma de tierra) en manos de una minoría privilegiada, y el poder del gobierno en las de una persona o un grupo pequeño de nobles.

El gobierno tiene ingresos en la forma de impuestos y tiene egresos en beneficio de unos cuantos; pero no tiene algo digno que responda al nombre de presupuesto. Controlaban las cuentas en forma unilateral y la consistencia entre egresos y gastos estaba sujeta a un proceso de ajuste informal.

2.2 *El Estado Regulador y el presupuesto tradicional*

Con el desarrollo de un comercio nacional e internacional, se elevaron las necesidades para la regulación de los mercados. Al mismo tiempo y como consecuencia directa de la entrada en la Era Industrial, aumentó el poder de las clases comerciantes para exigir la regulación. Así el gobierno intervino en los períodos de mercantilismo y capitalismo, en los cuales dirigió sus actividades hacia el fomento y la protección de la industria y el comercio. Mientras que en la Edad Media, el gobierno lo representaban los nobles, en el Regulador el vínculo no es tan directo, aunque el gobierno estaba "al servicio" de la nueva burguesía: los comerciantes. En esta época tan dominada por el comercio, aparece y se desarrolla el presupuesto basado en las técnicas y filosofía del comercio. El énfasis se orientó especialmente al control de los gastos. Aún a principios del Siglo XX, algunos gobiernos de los países ahora desarrollados, no tenían un presupuesto unificado.

2.3 *El Estado Intervencionista y las reformas presupuestales*

La crisis mundial de los años treinta marca otro cambio en el papel de gobierno. A partir de esta época se aprecia un nuevo concepto: la economía del bienestar. También a partir de entonces, se comenzó a considerar los efectos macro-económicos de la acción gubernamental. El gasto público empieza a ser utilizado como un instrumento altamente efectivo en la compensación de los ciclos económicos. Se considera la acción del presupuesto deficitario y del presupuesto superavitario como factores de equilibrio en las fases ascendentes y descendentes de la actividad económica nacional. El mismo concepto de bienestar hace jugar al Estado un papel promotor de las obras de infraestructura y beneficio social de las clases bajas de la población. De estas nuevas funciones surgió la presión para desarrollar y aplicar otras técnicas y en el período de 1900 a la fecha han aparecido una serie de formas de evaluar y presentar el presupuesto, tales como el funcional, la división en cuenta-corriente y de inversión, el sectorial, etc. Varios gobiernos han adoptado una o más de estas innovaciones, en ocasiones uniendo las técnicas anteriormente utilizadas.

2.4 *El Estado Integrador y la necesidad de mejores técnicas*

El papel del Estado ya no se concibe neutral o como "recurso último" para proteger el bienestar, sino como el actor más importante en el desarrollo económico, político y social. Esta visión, aplicada sobre todo en países en vías de industrialización, asigna al gobierno una responsabilidad directa como principal coordinador de las actividades económicas y sociales, por lo cual le otorga un rol de primera importancia como promotor y previsor del desarrollo. La ausencia de planeación con que se identifica todavía la etapa anterior, ahora aparece como un proceso central y su definición se extiende hasta incluir el concepto de planificación integral del desenvolvimiento del país. Las disparidades sociales y las aspiraciones de la población, en parte por un efecto de democratización del que todo tiene contra el que menos posee, hace que las demandas de recursos sean más fuertes, así que la necesidad de planear tanto los montos de los ingresos como los destinos del gasto se tornen inminentes, en atención a que las necesidades sociales van creciendo en número y prioridad.

Pero esta racionalización se presenta más difícil debido al cambio en otros factores: por un lado, el gobierno es mayor y su organización más confusa en virtud de la diversificación y aumento de funciones (los cambios de las mismas, no se reflejan siempre en el organigrama). Duplicidades y lagunas en las funciones se hacen más comunes y a la vez más serias; aunada la escasez de recursos y la nueva importancia del rol gubernamental. Junto con estos factores, el control y la evaluación del avance de las obras públicas resultan más complicadas, en base a la complejidad de la actividad del gobierno. Resulta difícil, por otro lado medir el efecto o el éxito de la planeación o los servicios, en función a su naturaleza evolutiva.

El monto del presupuesto federal de México ha crecido considerablemente en los últimos años; en 1970 ascendió a 92.2 mil millones de pesos y a 439.6 mil millones de pesos en 1976, es decir aproximadamente un tercio del producto interno bruto. De ahí surge la necesidad de adaptar la administración del gasto a los requerimientos modernos.¹

Con los cambios discutidos, el presupuesto tradicional, no obstante las modificaciones hechas en el período llamado "de gobierno intervencionista", no es suficiente para llevar a cabo las funciones de planeación financiera, ejecución y control financiero del avance.

El criterio orgánico nos indica quién gasta y cuánto se gasta, así como la previsión de los ingresos que habrán de recaudarse, pero no suministra suficiente información respecto a qué objetivos y finalidades tenga el pro-

¹ Ver cuadro No. 1

grama financiero del gobierno, salvo en el grado imperfecto en que aquellas se reflejen en la estructura administrativa, sobre todo propicia información inadecuada respecto al costo económico de dicho programa y a las repercusiones producidas por su realización en la economía nacional. Además, desde el punto de vista de un control democrático ejercido por el Poder Legislativo del presupuesto y de su ejecución, lo que interesa realmente no es saber quien gasta, sino en qué se emplea los fondos del erario público, y en realidad la clasificación orgánica o administrativa no contribuye a facilitar un rápido conocimiento en este sentido.

Estas insuficiencias se ponen de relieve especialmente en lo referente a la ordenación de los gastos públicos. Tal clasificación era la más adecuada a los objetivos deseados. Es decir, cuando lo que fundamentalmente se buscaba era fiscalizar el gasto público, bastaba con conocer la cantidad librada, la dependencia a cuyo cargo se libra y el artículo, capítulo o sección del presupuesto a que corresponda la obligación que se paga.

CUADRO 1

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, POR SEXENIOS.

La creciente participación relativa del Gasto Público dentro del Producto Nacional Bruto, muestra la forma gradual en que el Estado ha venido interviniendo en el proceso de la actividad económica nacional; así tenemos que, para los siguientes sexenios, la participación del Sector Público en el producto nacional bruto fue la siguiente:

PERIODO	PARTICIPACION %
1935-1940	8.2
1941-1946	8.2
1947-1952	9.40
1953-1958	10.24
1959-1964	11.8
1965-1970	26.42 ¹

¹ La disparidad que existe entre la participación de los sexenios anteriores y este último se debe a la incorporación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para su control presupuestal.

Fuente: Información obtenida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La situación cambia cuando, sin perder de vista el aspecto de control, al presupuesto del Estado se le encomienda la misión de integrar la economía nacional.

La circunstancia anterior hace que las formas utilizadas en él sean insuficientes para satisfacer las nuevas necesidades. Ahora no basta saber que se puede satisfacer el gasto, sino que debe cuestionarse cómo cada rubro de egreso responde a los grandes objetivos nacionales, a los objetivos sectoriales u operacionales y a cuánta gente va a compensar cada unidad monetaria invertida; cómo se va a medir el impacto costo-beneficio o el costo-eficiencia de cada unidad de recurso empleada, si va a beneficiar, a quién debe hacerlo o bien ser sólo un instrumento más, para proporcionar plusvalía a unos cuantos.² De ahí la necesidad de utilizar una nueva técnica programática que concilie esos cuestionamientos.

3. EXIGENCIA A LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Una estructura presupuestaria debe responder a determinadas exigencias:

i) Permitir una clara formulación de cuáles son las alternativas para el programa financiero del gobierno que facilite un rápido y completo conocimiento; selección y control por parte del Legislativo como del Ejecutivo.

ii) Permitir una ejecución eficiente del presupuesto y un control total, contable y jurídico de dicha ejecución y de sus logros, reflejando claramente cómo los distintos órganos de la administración del Estado atienden el cumplimiento de las funciones que a cada uno le están encomendadas.

iii) Ofrecer un cuadro lo más exacta posible de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos a realizar durante el período presupuestario y en el futuro previsible.

El PPP es una técnica programático-financiera que busca establecer relaciones estrechas entre los objetivos anuales fijados y los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos. En sí, es un sistema de asignación de recursos que promueve el logro y satisfacción de las necesidades, mediante el uso racional de los mismos.

Esta nueva mecánica busca no sólo controlar el presupuesto en cuanto al gasto, sino que además ejerza un control en relación al gasto autorizado en función de programas concretos asegurando se cumplan de acuerdo a ellos; esto es, a grupos de actividades dirigidas hacia el mismo objetivo. Esta técnica permite que se evalúe la eficiencia y eficacia en el gasto y en la productividad.

Como se puede apreciar, el PPP, persigue superar los defectos del

² Aún se plantea la comparación en ciertos países de si los ciudadanos reciben un mayor beneficio en el caso de que manejan el presupuesto de egresos los diversos niveles de gobierno, o si es preferible reducir impuestos para que los gastos se hagan en forma individual por los propios habitantes, a través de múltiples discusiones y canales, en vez de utilizando métodos más centralizadores.

presupuesto tradicional frente a las necesidades del gobierno moderno, mediante la formulación y ejecución de un documento en función de la especificación exacta de los planes de trabajo y la asignación de recursos para el cumplimiento de las metas fijadas en ellos.

En México se empieza a adoptar este sistema y en la actualidad existen algunas dependencias que lo han implantado internamente, lográndose desde luego algunas adecuaciones del gasto público a los objetivos nacionales.