

TERCERA PARTE

Algunos antecedentes y experiencias del Presupuesto por Programas en México y en otros países

CAPÍTULO XV

EL PRESUPUESTO TRADICIONAL MEXICANO Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

I. EL PROCESO PRESUPUESTARIO TRADICIONAL MEXICANO A PARTIR DE LA REVOLUCIÓN.

La caída de Porfirio Díaz y el impacto de la lucha revolucionaria, dieron lugar a un resquebrajamiento de las finanzas públicas. En 1917, Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo presentó un informe de la situación que guardaba la administración pública, dándole especial importancia al ramo hacendario. Respecto al presupuesto se informó que no había sido posible calcular los egresos de la campaña, producto de la lucha armada, sobre todo durante los dos primeros períodos revolucionarios.

Es necesario mencionar que durante esta época, a pesar del desorden financiero existente, la Tesorería en ningún momento perdió su fisonomía.

Posteriormente con la expedición de la Constitución del 5 de Febrero de 1917, la que trajo consigo una reorganización del sistema administrativo dando lugar a la promulgación de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamento de Estado, se crea el Departamento de Contraloría, el cual funcionó independientemente de la Secretaría de Hacienda. Estas facultades que se les otorgaron a la Contraloría se encuentran a la fecha distribuídas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, Presidencia y en diversas direcciones de la Secretaría de Hacienda, como es el caso de la Dirección General de Egresos.

Desde la creación de la Contraloría hasta 1927, tuvieron lugar un buen número de reformas, con las que todo parecía que el avance de los aspectos administrativos iban a adquirir la tan deseada celebridad. No así en el aspecto presupuestario, cuya ejecución y vigilancia se había encargado a la Contraloría, se decidió entonces crear en 1928 una comisión exclusivamente dedicada a esta función, su creación obedeció a la necesidad de preparar la observancia de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta tenía las siguientes funciones:

- i) Preparar y formular el Presupuesto Anual de la Federación.
- ii) Vigilancia de la estructura, ejecución del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.
- iii) Revisión, aumento o disminución de las previsiones de egresos.
- iv) Elaboración de estudios sobre organización administrativa.

Posteriormente en junio de 1928 esta Comisión se transforma en el

Departamento de Presupuestos.

En enero de 1934 se crea la Dirección General de Egresos y posteriormente la Subsecretaría de Egresos en donde recae hasta la fecha la mayor parte de la actividad presupuestal. Tocando así la competencia y atribuciones de la Secretaría de Hacienda en el ramo presupuestario, de las relaciones por los poderes Ejecutivo y Judicial de la preparación y estructura del presupuesto, de sus reformas y ejecución. Finalmente se ha diversificado esta participación con la intervención de la Secretaría de la Presidencia para los efectos de los presupuestos de inversión.

En México se acostumbra a llamar generalmente "presupuesto" a lo previsto de los egresos del gobierno federal o de las entidades locales (gobierno estatales y municipales); en tanto que las estimaciones de los ingresos así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presenta en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o de los Estados.

La estructura y procedimientos legales propias al presupuesto, crean toda una infraestructura normativa que puede considerarse bajo la siguiente forma:

1.1 *Bases jurídicas*

En relación al tema, el Art. 65 Constitucional señala que corresponde a las atribuciones del Congreso "examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, decretar los impuestos necesarios para cubrirlos", y los Arts. 73, 74 y 75 constitucionales señalan en algunos de sus apartados las facultades, obligaciones y atribuciones que tienen el Congreso y la Cámara de Diputados con relación al Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior se encuentran inmersas en el diseño del sistema varias leyes:

i) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad de la elaboración, arbitraje y presentación definitiva del proyecto del Presupuesto General de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, intervienen en la autorización de actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

ii) En la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación se norman las funciones y atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto de Egresos; se esta-

blecen las relaciones que tiene con los Poderes Legislativo y Judicial; se dan normas para la preparación del presupuesto; se indica la estructura del mismo; se reglamentan los pasos a seguir por el Ejecutivo para la presentación del proyecto ante la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación; se estipulan los procedimientos de reforma y de ejecución del presupuesto, así como lo relativo a la deuda pública.

iii) La Ley de Ingresos de la Federación se distingue de las demás leyes en que ésta es aprobada en forma anual.

En esta ley se enumeran y clasifican los conceptos de ingresos que debe percibir el Gobierno Federal para financiar el gasto público del ejercicio fiscal del año siguiente. Contiene la estimación de ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, venta de bienes y valores, recuperación de capital y otros.

En el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación se establece con mayor precisión lo referente a la preparación del presupuesto y su ejecución; la autorización de egresos con cargo al presupuesto y el registro de personal de las dependencias del ejecutivo federal; también señala las disposiciones generales sobre la materia.

Anualmente el Congreso de la Unión, por medio de la Cámara de Diputados, elabora el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación.

1.2 *Estructura del presupuesto federal*

El Presupuesto de Egresos se presenta en forma de clasificación administrativa tradicional: el Poder Ejecutivo que se compone de veinticinco ramos específicos divididos en Secretarías de Estado más los poderes Legislativo y Judicial, así como las previsiones especiales y las erogaciones del Sector de organismos y empresas estatales. En conjunto forman el Sector Público Federal.

Después de la clasificación administrativa, cada ramo de ésta se subdivide en grupos que corresponden a una clasificación económica, pero no precisamente a un mismo ramo, por ejemplo: servicios educativos y culturales, en el que se incluyen las asignaciones destinadas a la construcción, conservación, fomento, sostenimiento y administración de escuelas, institutos, universidades, museos, galerías de arte, bibliotecas, etc., y los subsidios o ayudas federales para fines educativos y de especialización.

La estructura de la clasificación funcional contiene nueve grupos: Comunicaciones y Transportes; Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables; Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial; Servicios Educativos y Culturales; Salubridad, Servicios Asis-

tenciales y Hospitalarios; Bienestar y Seguridad Social; Ejército, Armada y Servicios Militares; Administración General; y Deuda Pública.

Los grupos, a su vez, se dividen en una serie de subgrupos que comprenden erogaciones de toda índole tendientes a un mismo fin, o a sufragar el costo de una actividad específica. Por ejemplo: el grupo de Comunicaciones y Transportes, se divide entre Carreteras, Ferrocarriles, Obras Marítimas, Aeropuertos, etc.

Los capítulos de clasificación funcional se dividen en una serie de conceptos en los que se agrupan erogaciones afines por su naturaleza. A su vez, los conceptos se subdividen en partidas que representan las asignaciones concretas destinadas a satisfacer necesidades específicas de la administración pública. Estas son las partidas base para el presupuesto tradicional, las que en unión con los ramos, por ejemplo, el objeto del gasto.

CAPITULO	CONCEPTO	
1000		Servicios Personales
	1100	Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias
	1200	Remuneraciones complementarias y eventuales
2000		Compra de Bienes para Admón.
	2100	Materias primas y materiales
	2200	Lubricantes y Combustibles
	2300	Equipos y Herramientas
3000		Servicios Generales
	3100	Alquileres y energía eléctrica
	3200	Comunicaciones y transportes
	3300	Servicios Financieros
	3400	Difusión e Información
	3500	Otros Servicios

Adicionalmente, se ha introducido una clasificación económica por Capítulos que tiene por objeto mostrar la demanda de bienes y servicios, incluyendo los personales: muestra la contribución que hace el gobierno a la capitalización del país, mediante las erogaciones en Obras Públicas y Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación así como las transferencias de unos sectores de actividad económica a otros. Todo ello con el fin de mostrar la contribución del gobierno federal a la redistribución del ingreso nacional por medio de su presupuesto.

El objetivo primordial de la quinta clasificación, la clasificación económica en cuenta doble, es el de separar los gastos corrientes de los de

capital para fines de conocimiento y análisis de la naturaleza económica de los gastos efectivos del gobierno federal y de los organismos descentralizados y empresas de su propiedad.

1.3 *Formulación del presupuesto tradicional*

La formulación del presupuesto dentro del proceso tradicional mexicano se inicia antes del 31 de julio de cada año. Esta fecha es el límite formal, distinto al que se señala anualmente que tienen las dependencias del Poder Ejecutivo Federal de enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su presupuesto para el siguiente año fiscal.

El procedimiento dentro de cada entidad para determinar el presupuesto puede variar. Generalmente dentro de la Dirección General de Administración existe una Subdirección o un Departamento de Presupuestos. Esta dependencia, ubicada en el área de la Oficialía Mayor, se encarga de la preparación de una solicitud que normalmente es revisada por los Subsecretarios y finalmente por el Secretario del Ramo. La experiencia hasta la fecha ha sido muy informal; se ha reducido sólo a un contacto verbal entre las autoridades superiores, quienes escuchan la opinión del encargado del presupuesto, con el fin de especificar nuevas necesidades y éstas generalmente se expresan en un aumento desorbitado "sujeto a negociación".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público recopila la información y hace los estudios de las asignaciones y modificaciones presentadas por las otras dependencias así designa de acuerdo a la situación general del erario los presupuestos que corresponden a cada dependencia oficial, lo cual debe ser comunicado antes del día 10. de octubre.

Con esta información, las dependencias elaboran sus anteproyectos de presupuestos ajustándolos a las sumas asignadas, y antes del 10. de noviembre devuelven a la S.H. y C.P., sus proyectos preliminares del presupuesto ajustado a la cantidad asignada.

Si alguna dependencia federal no presentara su proyecto de presupuesto en el plazo fijado por la ley, la S.H. y C.P., está facultada para formularlo.

El 10. de diciembre, a más tardar, las dependencias federales deben presentar sus proyectos definitivos con todas las modificaciones incluidas para que la S.H. y C.P. pueda formular el proyecto de presupuesto general definitivo, así como el informe en el que constan los datos y consideraciones necesarias. Posteriormente se presenta al Presidente de la República para su examen y aprobación.

El Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de diciembre de cada año, el proyecto general del presupuesto, acompañado de una exposición de motivos en la que se señalan las políticas a seguir y los motivos del gasto.

La Cámara de Diputados brindará atención inmediata a la iniciativa de Ley de Ingresos así como al proyecto de presupuesto de egresos ya que tiene un plazo no mayor de diez días para estudiarlo, aprobarlo y devolverlo, para ser publicado en la fecha establecida por la Ley (31 de diciembre de cada año).

1.4 *Ejecución y control del presupuesto tradicional*

Al aprobarse el Presupuesto por la Cámara de Diputados y promulgado en el Diario Oficial se inicia la fase de ejecución a partir del 1.º de enero.

Se encomienda a la S.H. y C.P. el cuidado de la exacta aplicación del presupuesto aprobado tomando como base las disposiciones que establece la Ley y el Reglamento. Tiene amplias facultades para hacer las inspecciones y comprobaciones de aplicación presupuestaria que juzgue convenientes.

Ningún gasto puede efectuarse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que acuse saldo suficiente para cubrirlo. Para que una erogación sea lícita debe apegarse al texto de la partida que reciba el cargo. Las dudas las resuelve al S.H. y C.P.

El ejercicio del presupuesto en México también carece de formalidad ya que continúa la etapa de elaboración durante el año, mediante cambios en las asignaciones.

Estas modificaciones pueden llegar a ser casi tan grandes como la asignación original, lo que implica que formen una parte importante del proceso. Estos son de dos tipos. Por un lado, existen ampliaciones en las que la dependencia solicita más dinero de la Secretaría de Hacienda. Por otro lado, hay transferencias dentro del presupuesto de la misma dependencia, en las cuales la oficina del presupuesto cambia recursos asignados de una subdependencia y una partida, a otra oficina o partida. Como estas transferencias son informales, crean un mecanismo que permite que la asignación original aprobada por la Secretaría de Hacienda, y con la aprobación del C. Presidente y la Cámara de Diputados, sea permutada hacia otra. Aún cuando esta técnica otorga a la dependencia un poder no previsto en la Ley, también introduce cierta flexibilidad deseable en el sistema, la que deja que la dependencia se ajuste a nuevas necesidades sin tener que aumentar el papeleo gubernamental.

Existe otro tipo de control externo, que es la facultad del Congreso de la Unión para examinar la cuenta que anualmente se presenta por el Poder Ejecutivo.

La Cámara de Diputados y la oficina denominada Contaduría Mayor de Hacienda, se encargan de la recepción, desglose, análisis y dictamen de los documentos que presenta la S.H y C.P., para que a su vez sean conocidas, primero por la comisión especial de diputados encargados de examinar y dar una opinión para después ser analizados por el Congreso en general.

En la Secretaría de Hacienda, el control del Presupuesto de la Federación se ejerce internamente por la Dirección General de Egresos que controla el presupuesto de las dependencias del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y en la Secretaría del Patrimonio Nacional se controla el gasto y las inversiones ejercidas por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Uno de los defectos que en forma importante y dados los volúmenes de gasto que cada año se ejercen, es el tomar en cuenta, que el control solamente considera el aspecto contable; es decir, si el gasto fue ejercido, lo cual no permite conocerlo en realidad, y en todos los casos si se ha logrado lo deseado o planeado, de acuerdo a los objetivos y programas previstos.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL MEXICANO Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

No debe olvidarse, sin embargo, que cuando se pretende argumentar las ventajas de una técnica relativamente nueva en comparación con otra que se desea desplazar, es frecuente exagerar los aspectos positivos de una y los negativos de otra, cayendo en una crítica no analítica sino tendenciosa, negando asimismo validez a una técnica que ha cumplido una función más o menos importante.

Habrán que seguir considerando por lo tanto, no sólo los beneficios sino también las desventajas del presupuesto por programas frente a la realidad que ha afrontado ya el presupuesto tradicional; es decir, la situación especial de la administración pública de México reflejada en la utilidad de un cambio tan importante. Por otra parte, el PPP, no opera en un vacío; es un sistema dentro del complejo de sistemas que forma un gobierno. Tampoco puede decirse que la introducción del nuevo sistema implica un cambio total en el sistema presupuestario que pueda lograrse de la noche a la mañana. De igual manera, no debe pensarse en la aplicación ortodoxa de un sistema de presupuesto por programas al estilo europeo

o norteamericano —por ejemplo—, sino que deberá pensarse en una aplicación específica que satisfaga los requerimientos nacionales.

De acuerdo con lo anterior, puede cuestionarse entonces, ¿cuáles son las características especiales del sistema gubernamental en México, que deberán tomarse en cuenta para la implantación del PPP, en el Gobierno Federal?

2.1 *Necesidades*

Las necesidades de México se reconocen como en cualquier otro país en el campo político, social y económico; en estos dos últimos sobre todo, implican la necesidad de maximizar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos relativamente escasos del sector público. Estos recursos, principalmente en el ámbito financiero (e incluyendo los créditos internos y externos al sector público), son equivalentes en su totalidad a casi la tercera parte del producto interno bruto del país. Lo cual demuestra lo complejo del control de gastos. En su conjunto los dos factores subrayan la necesidad no sólo de planear el uso adecuado de los recursos para conseguir mayor eficacia; así, las necesidades sugieren la conveniencia de aplicar el PPP, en México.

2.2 *El Sistema presupuestario y su operación*

El sistema para elaborar y controlar el uso de recursos gubernamentales en México, descrito en las páginas anteriores, es un sistema que técnicamente no corresponde en la actualidad a la capacidad de generación de recursos financieros del país y del sector público así como a su debido control. Un gran número de los problemas que vive la nación se deben a la excesiva centralización que durante muchos años se ha venido ejerciendo. El sistema presupuestario actual ha propiciado mediante el sistema de partidas generales y su falta de control funcional, sectorial y territorial, que se ejecuten las cantidades planeadas en aquellos lugares y actividades hacia donde tiene prioridad el sistema socio-económico. A nivel ínfimo se dan casos de programas agropecuarios en donde los ingenieros agrónomos están en la ciudad de México devengando los partidas presupuestales más elevadas y, en el campo están los ejecutores de los programas con sueldos y prestaciones mínimas; lo mismo sucede en otros ramos como lo son salubridad, educación, obras de infraestructura, etc.

Paralelamente, en el campo práctico de la negociación el proceso es informal y poco técnico. En las dependencias, la solicitud a la Secretaría de Hacienda se basa principalmente en el presupuesto ejercido del año ante-

rior, se adicionan algunas nuevas necesidades que se han sentido, y se agrega aún un margen para la negociación; adicionalmente se tiene el recurso de las ampliaciones. El uso del análisis del gasto actual con la consiguiente consideración de alternativas, no son muy comunes; es preferentemente la rutina la que impone las actividades a seguir. Los aspectos técnicos, tales como la presentación económica y por funciones, se elaboran en la Secretaría de Hacienda.

De la misma manera en que antes se cuestionó acerca de las características de un nuevo sistema que satisfaga deficiencias, debe plantearse aquí ¿cuál es la utilidad esperada del PPP, al introducirlo?

En primer lugar, es deseable a todas luces que se introduzcan en la administración pública mexicana un sistema que brinde opciones de mayor racionalidad tanto en el uso de recursos como en el cumplimiento de los objetivos del gasto público. O sea, es necesaria una arma práctica que contribuya a la planeación del sector público que, a su vez, responda a los lineamientos de un plan nacional de desarrollo. Debe concebirse que la planeación administrativa gubernamental se realice no sólo como hasta ahora se ha hecho a través de planes de acción inmediata o de corto plazo, sino que se tenga una visión amplia de lo que se quiere para el mediano y largo plazo. Con esa concepción, los planes medidos a este tiempo, deben ser ejecutados en el corto plazo --uno o dos años-- a través de los programas de acción específica. De esta forma, el presupuesto moderno se convierte en un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato, denominado presupuesto por programas.

En segundo lugar, no sólo es importante el planteamiento para el uso adecuado, sino la ejecución inmediata y programada, con el objeto de que los insumos requeridos estén en el plazo y con las condiciones requeridas. Estos insumos no sólo son de orden financiero, sino también en términos de los recursos humanos calificados que requiere, cada vez con mayor grado de especialización. En este sentido será muy importante la determinación de metas para el cumplimiento oportuno de los programas de acción inmediata.

En tercer lugar, será importante que el cumplimiento de las metas esté debidamente controlado en cuanto a la cantidad así como en su calidad, en atención a que no sólo es necesario realizar o contruir sino qué se construye y para quién.

Finalmente, y muy ligado con lo anterior será muy importante el sistema de evaluación de resultados que se implante o intente incorporar, en virtud de que aún cuando un programa se haya realizado, en muchas ocasiones no cumple los requisitos del beneficio al grupo o sector a quien debió repercutir. Este aspecto de los beneficiarios de las acciones del go-

bierno muy importante y deberá tenerse presente dadas las situaciones existentes.

Para tratar de hacer más objetivos este esquema de características y utilidades esperadas del sistema de presupuesto por programas, frente al presupuesto por partidas tradicionalmente empleando en México, a continuación se realiza un análisis en este sentido.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO.

El presente análisis a través de las dos formas de presupuestar, tiene como finalidad obtener las ventajas y desventajas de uno y otro sistema. Para mostrarlo más esquemáticamente se escogieron once variables: 1) Diseño; 2) forma; 3) preparación; 4) planificación; 5) objetivos; 6) metas; 7) responsabilidad; 8) recursos; 9) flexibilidad; 10) control y 11) evaluación.

Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
<p><i>Diseño</i></p> <p>El presupuesto tradicional es el producto de un proceso del desarrollo histórico, en el que no se ha asegurado el encaje del sistema con las necesidades del gobierno moderno. Es el sistema desarrollado del presupuesto comercial y así tiene un enfoque financiero.</p> <p>Está diseñado para facilitar la administración, contabilización y auditoría de las cuentas gubernamentales, pero exclusivamente en términos formales y legales ya que sus resultados sancionan los ingresos y egresos pero sin medir sus orientaciones y repercusiones políticas, económicas y sociales.</p>	<p>El presupuesto por programas, fue diseñado en base de un proceso analítico, con el fin de desarrollar un sistema presupuestario adecuado a las necesidades complejas del gobierno moderno.</p> <p>Su diseño facilita el cumplimiento de las funciones del gobierno, en cuanto a planificación y administración. Aclara mejor la toma de decisiones no sólo a nivel de medios, sino también sobre los objetivos mismos del Estado.</p> <p>Mejora la administración interna de los servicios administrativos por medio de la organización de responsabilidades y la evaluación de resultados y costos de cada actividad.</p> <p>Es diseñado para aumentar la coherencia de las decisiones presupuestarias y asegurar un mejor control de la eficacia de los gastos por medio de relaciones más satisfactorias entre los objetivos perseguidos, las acciones emprendidas y los medios que le son asignados a través del uso de ciertos indicadores como son los de impacto y de eficiencia.</p> <p>Todo ello permite hacer consideraciones sobre los factores de la coyuntura, lo que</p>

Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
<p><i>Forma</i></p> <p>El presupuesto tradicional está presentado en forma de estructura organizacional con el monto asignado a cada uno y dentro de cada entidad se divide en partidas, especificando por su costo los recursos que se intenta utilizar en cada entidad. Generalmente es de un año y no tiene documentos de apoyo.</p> <p><i>Preparación</i></p> <p>Su atención se centra en esta etapa. Deja implícitos los elementos de la programación, —lo que hace imposible juzgar las relaciones— calcula los ingresos y ajusta principalmente los desembolsos, en base a los recursos disponibles, sin entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones. Las más de las veces su formulación es ejecutada en forma rutinaria sin que medie un cuestionamiento profundo sobre los objetivos del gasto.</p> <p><i>Planificación</i></p> <p>No es apto para efectuar esta función. Si acaso permite programar alguna actividad, lo hace a un plazo no mayor de un año.</p> <p><i>Objetivos</i></p> <p>Los objetivos están implícitos en este presupuesto, lo que permite intuir su naturaleza pero impide su cuantificación. Enfoca su atención a los medios descuidando el análisis de los fines y objetivos.</p>	<p>facilita la elaboración de planes y programas a mediano y largo plazo.</p> <p>El presupuesto por programas se presenta en base de programas, lo que a su vez se basa en los objetivos y funciones de la entidad total, cada programa se divide en subprogramas, actividades, tareas, etc.</p> <p>El PPP también incluye una presentación de las metas cuantitativas y generalmente una explicación o análisis que apoya las solicitudes. El PPP debe ser multianual.</p> <p>Esta etapa es considerada en igualdad de condiciones que las demás. Su preparación exige una coordinación efectiva entre objetivos y metas para cumplir acciones a corto y largo plazo. Tiende a explicar los elementos de la programación: tareas, recursos, corrientes financieras, etc., estableciendo un grado de interrelación entre ellos. Hace indispensable la revisión de los recursos tecnológicos y de organización.</p> <p>Está concebido para ser un auxiliar útil en la planificación a corto y largo plazo, debido a que su integración es a base de programas de actividades con objetivos y metas bien definidas.</p> <p>La determinación de objetivos es uno de los pilares fundamentales que sostienen al sistema PPP, en base a ellos se establecen directa o indirectamente sus demás componentes. Así la explicación y cuantificación de los objetivos en el PPP, independientemente de la dificultad que presenta el determinarlos con antelación.</p>

Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
<p><i>Metas</i></p> <p>Al centrar su atención en los medios y omitir los objetivos, no considera su encauzamiento a la satisfacción de metas.</p> <p><i>Responsabilidad</i></p> <p>En el cumplimiento de funciones no asigna una responsabilidad definida ya que ésta se diluye en los distintos ramos que intervienen, propiciando muchas veces la dualidad de funciones. Así, la responsabilidad que marca es meramente formal y no se establecen definiciones exactas. Desde el punto de vista financiero la responsabilidad se vincula al uso honesto de los recursos y considera solamente su eficiencia.</p> <p><i>Recursos Humanos, Materiales y Financieros</i></p> <p>Los recursos humanos están implícitos en el concepto "remuneraciones" No informa sobre las actividades que realizan, ni mucho menos de su eficiencia. Los recursos materiales, están especificados pero no se aplican a la realización de tareas concretas. Ello impide el juicio sobre la eficiencia de las unidades responsables. El origen y tipo de los recursos financieros son definidos en forma global y no se precisa su aplicación en función de objetivos y metas.</p>	<p>es la función primordial de este sistema.</p> <p>Las metas son los objetivos cuantificados que incluye este presupuesto. La determinación de las metas permite seguir el grado de realización de las mismas.</p> <p>Permite la detección de duplicidad de funciones. La responsabilidad es más sustantiva, ya que cuantifica la realización de las acciones y evalúa el manejo de los recursos. También existe el control sobre legalidad y formalidad del gasto público.</p> <p>La lógica del presupuesto por programas, se inspira en el análisis de cada actividad administrativa como "función de producción", transformando los medios en resultados susceptibles de satisfacer objetivos determinados. Lo anterior conduce a analizar lo que hace cada departamento ministerial (resultados), cómo lo hace (actividades) y con qué medios.</p> <div data-bbox="605 1204 1046 1272" style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">INPUTS (medios)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Actividad Admva.</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">OUTPUTS (resultados)</div> </div> <p>Permite un mayor aprovechamiento de los recursos humanos al establecer metas de eficiencia. Se explican en términos tanto físicos como financieros con posibilidad de vinculación a las tareas, a los recursos materiales, etc. Los resultados materiales son racionalmente asignados a la satisfacción de ne-</p>

Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
<p><i>Flexibilidad</i></p> <p>Permite una cierta flexibilidad; sin embargo su elaboración rutinaria lo ha vuelto rígido en cuanto a la adaptación presupuestaria que los cambios de la época exigen de la función pública al ampliar su rama de intervención. Como el presupuesto tradicional no hace explícito lo que está haciendo el gobierno, el sistema dificulta la determinación de los cambios deseables.</p> <p><i>Evaluación</i></p> <p>La evaluación se realiza en términos financieros y la de logros se lleva aparte, o bien no se hace.</p> <p><i>Control</i></p> <p>Lleva un control financiero, contable, legal y formal pero en cuanto a la eficacia, beneficio y eficiencia.</p>	<p>cesidades concretas, lo que permite conocer la conveniencia de las adquisiciones.</p> <p>Los recursos financieros son claramente definidos en lo concerniente al tipo y origen de los montos requeridos en función de objetivos y metas.</p> <p>Se da un contenido sustantivo a la flexibilidad, por medio de una mejor explicación de las actividades y logros actuales y una consideración explícita de las alternativas.</p> <p>Aplica un análisis con multicriterio de eficiencia y eficacia; se pueden usar coeficientes socio-económicos para medir resultados y cuantificar efectos de la acción emprendida.</p> <p>Presupone una mayor dificultad para la evaluación de actividades inmateriales, sin embargo, contribuye a su mejor programación y sobre todo a una ejecución más eficiente.</p> <p>Realiza el control por resultados, metas, tareas y utilización de recursos además de los controles del presupuesto tradicional. Como el control no se basa en las unidades ejecutoras puede ser menos estricto en lo referente a controlar por partidas, departamentos, etc., pero es más estricto en el control de logros y en la eficiencia de éstos.</p>

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PPP.

La reforma administrativa —concebida como un proceso continuo y sistemático de análisis de la misión encomendada a la administración pública, tiene como principal finalidad, aumentar la eficiencia y eficacia de las acciones del aparato administrativo del Estado.

La historia de la administración pública mexicana muestra como desde sus inicios, en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de las necesidades sociales.

Sin embargo, puede decirse que apenas en estos últimos años es cuando se ha intentado llevar a cabo una reforma administrativa de manera sistemática y programada.

En virtud de la más reciente versión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas requeridas por el sector público en su conjunto, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional) a una nueva: la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por las Direcciones de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia Dependencia, teniendo como objetivo la formulación y promoción de la Reforma Administrativa en el Sector Público.

Con este paso se marca el inicio del proceso actual de reforma que pretende alcanzar las siguientes características: constituir un proceso técnico programático, innovador, comprensivo, permanente, y de estrategia flexible. Con el objeto de encontrar una respuesta orgánico-adoptiva del mecanismo administrativo existente ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el desarrollo del país.

Uno de los logros más importante de la Comisión de Administración Pública en materia de Gasto Público, fue el haber creado la Subcomisión de Inversión-Financiamiento de la Comisión Intersectorial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social. Esta Subcomisión se integra con representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que se reúnen periódicamente para asegurar la coordinación de las funciones de autorización de la inversión física de la Secretaría de la Presidencia y de autorización del gasto corriente y de la inversión financiera de la Secretaría de Hacienda. Con este sencillo mecanismo se enfrentó operativamente el desfase tradicional que existe entre las unidades planificadoras y las financieras.

En enero de 1971, se convocó a una reunión intersectorial sobre re-

forma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, los cuales fijaron las bases operativas de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal. En esa fecha se tomó la resolución de crear un mecanismo adicional con el propósito de reforzar el control y la programación del gasto público, estableciendo para ello la Comisión Coordinadora del Gasto Público, en la que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

La Comisión Coordinadora del Gasto Público viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta esa fecha. Se trata de obtener un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene además, la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Aprovechando las experiencias de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, se trata de aplicar métodos de trabajo semejantes para el gasto corriente y los subsidios. A partir de planteamientos programáticos, a nivel global y sectoriales, la Comisión tiene la misión de proponer políticas y elementos de la integración del gasto público, de la forma de controlarlo y de los cambios que deben introducirse en la administración para adecuarlos a los programas.

Gracias a esta Comisión, se puede articular convenientemente lo que se ha dado en llamar el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal, entendiéndose por esto, la concurrencia ordenada de las funciones de aprobación, asignación, control y evaluación que tienen asignadas cada una de las Secretarías que la integran. De este modo, se puede asegurar por ejemplo: que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan las de la Presidencia en la autorización de proyectos específicos y las de la Secretaría de Hacienda en el ordenamiento general del presupuesto y en vinculación a la política económica.

Un aspecto muy importante al que cada vez se le da mayor importancia, es la proyección en el tiempo y de la complementariedad de los proyectos de gasto público, a fin de asegurar que las asignaciones de inversión vayan acompañadas, en su oportunidad, de los montos de gasto corriente necesario para su eficaz funcionamiento.

La coordinación de la inversión pública está a cargo de la Secretaría de la Presidencia mientras que el financiamiento oportuno es a través de la Secretaría de Hacienda. Por último, del control y evaluación en la apli-

cación de los recursos asignados es responsable la SePaNal. Son en resumen los objetivos del triángulo de la eficiencia administrativa. El logro de estos objetivos requiere de la introducción de sistemas modernos que presten apoyo a las Secretarías que forman el mencionado triángulo. Para estos efectos se estudiaron las reformas pertinentes a la mecánica presupuestal del sector público, como una parte del programa de Reforma Administrativa.

A través de la Comisión Coordinadora del Gasto Público, se estudiaron las condiciones de operación de la mecánica presupuestal del sector público. El diagnóstico mostró que el sistema existente era inadecuado para fines de programación. Se analizaron las características, ventajas, posibilidades de aplicación de diversas técnicas presupuestales, llegándose a la conclusión de que la más adecuada era la del presupuesto por programas.

Se hicieron estudios del Sector Público Mexicano, mediante aplicaciones al caso del Programa Nacional de Alfabetización de la Secretaría de Educación Pública. Los resultados obtenidos alentaron la ampliación del experimento, intentándose la aplicación del PPP, a cuatro dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Ante la conclusión de que el método podría ser de gran utilidad tanto para la programación económica como para la reforma administrativa, se planteó que la transformación de la mecánica presupuestaria se iniciara en el Sector Agropecuario, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, debido a la prioridad de este sector en las necesidades nacionales.

Aunque se mantuvo vigente el sistema presupuestal anterior, se emprendió la formulación del PPP, y actividades para 1970 en 23 dependencias de la S.A.G. Este presupuesto fue empleado como referencia para las autorizaciones presupuestales de ese año, especialmente en lo relativo a las inversiones públicas.

Así pues, la Comisión Coordinadora del Gasto Público ha analizado las características, ventajas y desventajas de diversas técnicas presupuestarias llegando a la conclusión de recomendar la técnica del presupuesto por programas, adaptado a las condiciones operativas del sector público mexicano. Se trata de cubrir las deficiencias programáticas del presupuesto tradicional, elaborando verdaderos PPP, que permitan conocer, evaluar y controlar oportunamente el resultado de las decisiones de gasto adoptadas previamente.

Por lo tanto, el presupuesto por programas como elemento integrante de la reforma administrativa, es la técnica presupuestal más conveniente para lograr que el Sector Público, cumpla con eficacia y eficiencia la misión que tiene asignada como promotor del desarrollo integral del país.

5. LA DECISIÓN DE APLICAR EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La decisión de aplicar el presupuesto por programas, está íntimamente ligada al deseo de racionalizar el gasto presupuestario. En efecto, el gobierno federal, convencido de las posibilidades que existen para mejorar el proceso de elaboración, ejecución y control del presupuesto, ha fomentado el estudio de nuevos métodos con la finalidad de lograr una racionalización del gasto presupuestario.

Estos métodos, auxiliados por técnicas tan variadas como son el análisis de sistemas, estudios de costo-beneficio, rentabilidad, costo-eficacia, administración por objetivos, etc. poseen una triple naturaleza: la modernización de los sistemas administrativos, los estudios de proyectos y políticas gubernamentales, y los presupuestos por programas. Todos ellos ponen en manifiesto el deseo de definir claramente los objetivos asignados a la acción administrativa.

Con la sustitución del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas, se pretende alcanzar los objetivos siguientes:

i) Ayudar a definir con mayor precisión las políticas gubernamentales.

La elaboración de esas políticas es esencial, pues además de la aplicación por parte del Estado, de programas de intervención, con el de vitalizar la economía nacional, siempre habrá otros organismos que interfieran con acciones complementarias en ocasiones complejas de detectar.

Los planes de acción por área de actividad comprendidos en el presupuesto por programas constituye un primer esfuerzo de expresión de esas políticas, dentro de un cuadro presupuestario y en función de las orientaciones a medio término.

ii) Constituir un cuadro eficiente de las decisiones presupuestarias.

El marco presupuestario tradicional, —copia de la organización administrativa—, conduce a fijar dotaciones presupuestarias por servicios y no por programas. El presupuesto por programas se avoca a definir, lo más claro posible, los objetivos de una dependencia, las actividades que le corresponden y los programas que orientan esas actividades con miras a la realización de un objetivo.

De ese modo se puede disponer de un instrumento que permita afectar atinadamente las asignaciones presupuestarias en función de objetivos a seguir y de resultados a alcanzar.