

CONCLUSIONES

El presupuesto por programas puede observarse dentro de dos grandes campos de utilidad: el macro económico y macro administrativo, y el micro económico y administrativo, con funciones de captación, elaboración y análisis de información, para una mejor toma de decisiones, y la explicitación de la misma y sus procesos.

En el primer caso el presupuesto por programas tiene varias características. Permite ser la expresión real y medio ejecutor de las políticas económicas y sociales para influir decisivamente en la marcha, composición y orientación de la economía, mediante apreciaciones sectoriales y unitarias, de ámbito geográfico y de duración (corto, mediano y largo plazo). Posibilita ser un instrumento integrador de información y análisis de las acciones del sector público para programarlas, fijando objetivos y metas en cantidad y calidad expresa, que si en principio puede ser del gobierno central únicamente, se puede extender al sector paraestatal, y aún, con las salvedades del caso, para la coordinación con los gobiernos locales.

Esta integración sirve como elemento importante para prever y determinar jerarquizadamente las acciones a realizar, coordinarlas; y de análisis para evitar duplicidades, para separar campos, mostrar la posición de las partes en el todo, de su macro-organización, distribución de funciones y utilización de canales alternativos de procesamiento de los recursos públicos en acciones, administrar por programas, señalar responsabilidades, presentar más claramente el contenido presupuestal a quienes toman decisiones del gasto, garantizar la implementación de las grandes directrices, mediante el seguimiento y control, y finalmente evaluar la eficiencia de las operaciones y los resultados últimos de la acción pública, para corregir desviaciones, así como retroalimentar el sistema con información que reporte las alteraciones que la realidad impone a los planes.

Como elemento integrador, tiene características de suma utilidad, particularmente para el Jefe del Ejecutivo, pues facilita tener una mayor conciencia centralizadora de las decisiones de su ejecución, y de los efectos de las mismas.

Esta característica, se tiene aún cuando se lleve a cabo la integración a través de un proceso de agregación de los programas de abajo hacia arriba, de las instituciones hacia el Jefe del Ejecutivo, para permitir una acción de ajuste de arriba hacia abajo. Sin embargo, resulta mucho más beneficioso que la unidad de programación se realice simultáneamente en los más altos niveles, o al más alto nivel, para que a su vez se presente un marco de referencia que permita a las unidades de los niveles intermedios e inferiores, llevar a cabo su programación tomando en cuenta

congruentemente las grandes directrices nacionales, y encaminándose preferentemente a la preparación adecuada de las acciones concretas que les corresponde llevar a cabo.

A veces se ha dicho, que el sistema del presupuesto por programas en sus diversas partes, sin que exista un marco conceptual del total del sector público, tiene la deficiencia, de que la racionalidad de las primeras, al sumarse, no necesariamente producen la racionalidad global. Aunque esto es cierto, las salvedades son que permite crear una infraestructura técnica administrativa para poder desarrollar y operar un plan nacional, además de que exige y se complementa como se mencionaba antes, con una función de programación al más alto nivel para orientar la posición de las partes.

El presupuesto por programas constituye en forma natural el plan de acción del sector público, y como tal resulta en la coyuntura actual, la infraestructura básica, sobre la que deban sustentarse los esfuerzos para llevar a cabo un sistema de planificación nacional.

La planeación compulsiva para los integrantes del sector público, a través del presupuesto por programas, debe hacerse siempre tomando en cuenta las relaciones que tiene este sector con el resto de la economía y de la sociedad, y los impactos que tendrán sus acciones; por lo tanto, el hecho de ampliar el sistema de planificación pública hacia uno de índole indicativa para el sector privado, que además de cumplir una función de orientación de mercados, al señalar de antemano las acciones que llevará a cabo el gobierno, y las demandas en necesidades financieras, otros insumos (mano de obra, materiales, procedimientos técnicos), servicios y productos que este requiera, o conlleve, utilizará los incentivos y desincentivos usuales en sistemas de planificación para encauzar mayormente las actividades del sector privado, y por lo tanto las inversiones del mismo.

El sistema de planificación nacional, resulta en nuestra circunstancia específica, una perspectiva de gran necesidad, para actuar como correctivo de muchas conductas y costumbres existentes, obstáculo para el desarrollo del país, como tal lo son la falta de previsión, continuidad de las acciones, coordinación suficiente de las mismas, separación entre las intenciones y las capacidades reales de acción, dejar incompletos esfuerzos sin llevarlos a su adecuada conclusión, no tomar en cuenta consideraciones temporales como los compromisos de gasto para los años futuros, la secuencia de las actividades en el tiempo, o las visiones globales como los efectos que tengan unas partes sobre otras, y sobre el todo mismo.

La planeación busca racionalizar las decisiones sobre el destino, captación y uso de los recursos escasos de un país pobre, evitando en lo posible, discrecionalidad, en un sistema político de características tan alta-

mente personalistas, que dominan cualesquiera otras consideraciones objetivas, y opacan el interés nacional actual, e intergeneracional. Busca también evitar la improvisación, característica sublime en nuestro medio, apagar fuegos, tapar hoyos abriendo otros, dejar todo para el último minuto, alzando varias veces los costos de todo lo que se realiza para terminar el día de la inauguración, el manejo de imágenes políticas lucidoras, por parte de la gran mayoría de los titulares de dependencias oficiales, el seguir la moda y el oportunismo, la falta de suficiente información proporcionada al público, la ausencia de confiabilidad en la misma, las contradicciones de diversas fuentes, el manipuleo de estadísticas, todo lo cual dificulta diagnosticar los problemas nacionales, jerarquizarlos debidamente, y proponer adecuadas soluciones.

Si bien es cierto que la planificación nacional no será la solución de todos los problemas, a los que se enfrenta nuestro país, sí representa una necesidad ineludible para corregir deformaciones de la operación actual de nuestro aparato público, y de la irracionalidad que se presenta con tanta frecuencia en decisiones públicas y privadas, con una total impunidad.

Al reconocer no obstante que en algunos países europeos, occidentales como Francia, y totalitarios como Rusia, la planeación ha ido relegándose a un segundo orden, no se debe a la falta de utilidad de la misma, sino a que en buena medida ha cumplido con su cometido, además de que los instrumentos se desgastan con el uso prolongado, por lo que se requieren innovaciones que animen las expectativas; pero la situación actual de nuestro país, presenta las condiciones en las que la instalación de un sistema de planificación nacional sería altamente provechoso. Dentro de ella el presupuesto por programas adquiere una proyección más importante todavía, y es de estimarse que del esfuerzo que se haga a través de este sistema, dependerá la posibilidad de una mejor acción hacia afuera. Por eso es necesario organizarse para organizar al resto, planearse para planificar al resto, programarse para programar al resto, racionalizar su operación para poder racionalizar la operación del resto del país.

El gobierno, administrador de más de la tercera parte de los recursos totales de la nación, representa la variable fundamental en el destino del futuro de México, y la conciencia de dicha responsabilidad debe considerarse como una de las decisiones políticas más importantes del próximo gobierno, el llevar a cabo el gran esfuerzo sostenido, de fondo, y profesional que representa implantar en verdad un sistema de presupuesto por programas como la base del sistema de planificación nacional.

La única particularidad que vale la pena añadir, es la de que representa un proceso con tendencia centralizante, por lo que hace depender más de un paternalismo iluminado y benevolente. Para compensar esta deficiencia, será necesario en el sistema de planificación nacional, establecer medidas de consulta y participación, de grupos funcionales, sectoriales y regionales, preponderantemente dirigidos hacia los bienes populares.

El otro gran aspecto del presupuesto por programas, radica en su utilidad como instrumento interno a las organizaciones, para mejorar la administración, a través del desarrollo de la planeación corporativa, la programación interna, la adecuada presupuestación, y el control y la evaluación.

Esta área constituye otra de las grandes necesidades dentro del sector público, por lo que la utilidad de la inversión que se lleve a cabo en estas funciones, tiene una muy alta redituabilidad social.

Como señalaba Peter, en su famoso principio, la imagen que se tiene desde afuera, es generalmente que los que toman decisiones saben lo que están haciendo y lo hacen bien. Sin negar el grado de competencia al que han llegado sobre todo algunas partes de la administración pública mexicana, resulta inobjetable la falta de utilización de sistemas adecuados para complementar la habilidad, experiencia, e intuición personales. La operación interna en la generalidad de los organismos públicos, se hace sobre la base de límites de tiempo, en el que en cada fecha límite, se obliga a realizar esfuerzos considerables, pero desperdiciando muchas veces las ventajas del esfuerzo regular sistemático y sólido.

Si existe algún esfuerzo, es poco conocido, sobre la planeación administrativa de las organizaciones del sector central del gobierno; y resulta sorpresivo, debido a que la rapidez del crecimiento de las organizaciones, lo cambiante de las circunstancias, la aceleración del tiempo, de las innovaciones técnicas, del crecimiento de las necesidades sociales, y de las complejidades de la economía nacional, lo convierten no en necesario, sino en indispensable.

La programación como previsión anual y preparación de la acción, se hace generalmente en términos de una simplicidad que inutiliza cualquier fin. Resulta impresionante la falta de previsión en el cortísimo plazo, puesto que la administración pública mexicana generalmente vive al día; cuando se tienen proyectos, y las actividades que los integran, son sustituidas por otras debido a prioridades circunstanciales del momento, ni siquiera se tiene conciencia sobre cuál es el costo de oportunidad de llevar a cabo dichas acciones, a cambio de lo que se dejó de hacer. Pero la programación, como la preparación de la acción, en términos

elementales, o en términos sofisticados concretos, como en el análisis de implementación, se usan con singular infrecuencia.

Muchas variables se consideran implícitas, y jamás se lleva a cabo una formalización que permita una más clara conciencia de las pretensiones y acciones públicas. Se dan por supuesto que existen objetivos, que éstos son adecuados, que los procedimientos utilizados y los insumos necesarios son los convenientes, que los productos son aceptables, y que los resultados finales de los mismos son útiles a la sociedad. Toda esta serie de supuestos no siempre se ven confirmados en la realidad.

Muchas veces, se piensa que la administración pública está acostumbrada a trabajar por programas, lo que a veces resulta tan sólo de impresión. Se manejan como programas, las declaraciones de intenciones, que requieren recursos, organismos, empleados y materiales para llevarlas a cabo, pero también es frecuente que de los muchos programas que nacen a través de los años, va dejándose de oír sobre sus avances y logros, claro indicio de su inoperancia, falta de ejecución, estancamiento, paralización o fracaso.

La presupuestación, con su asignación de recursos, por lo general se maneja en términos centralizados por una unidad, con una gran discrecionalidad e informalidad. Las unidades ejecutoras desconocen su presupuesto, por lo que no hay una liga entre el costo, los insumos y las acciones, lo que favorece una falta de conciencia en el sector público, de la limitación y escasez de los recursos del erario, olvidándose que debido a que provienen de la comunidad, deben ser utilizados en términos más económicos posible, que si fueran propios. Existe, por el contrario, la idea prevaleciente de que los recursos públicos son abundantes, y la única limitación consiste en tener la fuerza o la habilidad para poder extraerlos en acuerdos presidenciales, o en negociaciones con las autoridades hacendarias.

Por otro lado el control interno en los organismos públicos centrales, es mal visto y encuentra graves dificultades. La idea de llevar a cabo auditorías administrativas suena escandalosa considerando que como acto de fé debe aceptarse que todas las unidades administrativas llevan a cabo un correcto funcionamiento. El seguimiento de las intenciones proclamadas tan fácilmente al principio del año, bajo perspectivas rosadas de alta productividad, grandes resultados, y costo justificado, resulta verdaderamente molesto corroborarlo a través del tiempo en términos explícitos.

Es indispensable promover mucho más, la idea de que el control es un medio fundamental de la administración, para apoyar el logro de los objetivos deseados, sin propósitos negativos, sino como elementos téc-

nicos necesarios para la buena dirección y administración.

Por último la evaluación de resultados, representa la frontera más importante de los límites del desarrollo de la ciencia administrativa. Son los resultados, la única **justificación** de los insumos, los procesos, la organización, la serie de decisiones, los esfuerzos, las intenciones, en fin de toda la existencia, función, y aparato del gobierno.

Si bien existe una enorme dificultad técnica de identificar y sopesar los resultados finales de los objetivos últimos, puesto que además se aparecen en el tiempo en varias etapas, y tienen efectos directos y secundarios, sin embargo constituye la obligación fundamental del funcionario público, estimar de antemano y constatar los resultados de la acción pública, pues es la única manera de modificar todo el proceso anterior sobre el que se sustenta la misma: de atrás para adelante mencionaremos al producto, el proceso, los insumos, los objetivos, intermedios, y los fines últimos.

El desarrollar un sistema adecuado de presupuesto por programas, debe representar una condición real y un apoyo efectivo de las más altas autoridades de cada organización. Si no es convertido en un objetivo prioritario, y se le da apoyo suficiente y continuado, puede fácilmente convertirse en un instrumento formal, que presente papeles y datos, pero que no implique un cambio fundamental en los procedimientos internos que adopten los organismos, y las unidades que componen estos mismos. El presupuesto por programas no es un documento, sino una actitud aunada a la utilización efectiva de procedimientos técnicos, en constante evolución y superación, para perseguir la racionalización de un organismo y sus acciones.

Por otro lado debe operarse con gran cuidado, durante la selección de las características más convenientes a las necesidades, contexto, e intenciones actuales, así como bajo la conciencia del desarrollo gradual que requiere el establecimiento de sistemas complejos como el presente. De la misma forma en que la planeación tradicional o convencional debe ser adaptada para sacarle el mejor provecho en nuestras circunstancias, el presupuesto por programas deberá tener las modalidades y el desarrollo que demande nuestra realidad.

Por lo mencionado anteriormente, se concluye que el presupuesto por programas en México debería convertirse en el instrumento fundamental de la reforma administrativa en esta coyuntura. que basa enormes esperanzas en el principio de que mejorar los medios del sector público, resultará una prioridad que demanda la historia reciente, que ha ayudado a clarificar fines y metas, pero aún requiere de desarrollar los

CONCLUSIONES

medios que le permitan llevarlos a cabo en la forma más adecuada y eficiente.

Finalmente, el estudio de un caso concreto, del desarrollo y puesta a prueba de un sistema, con el propósito de establecer un modelo inicial del presupuesto por programas en un organismo público, cuenta con la particularidad de avanzar del terreno estricto de la especulación de gabinete, hacia la confrontación con circunstancias reales, para la adaptación, ajustes, e innovaciones, en busca de resultados prácticos.

La experiencia que se ha presentado, conlleva en la medida de lo posible, alguna utilidad para el momento actual que vive el país, de la primera etapa de adopción generalizada de dicha técnica, misma en la que existe mayor demanda y escasez de orientaciones prácticas, lecturas complementarias e información relacionada, que contenga amplitud de enfoques, para aprovechar lo que resulte más apropiado a necesidades particulares.