

EL PROCESO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION, CONTROL Y EVALUACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

René Barragán Mata

HASTA 1975, el sistema presupuestario en nuestro país, respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto de gasto en Capítulos y Partidas presupuestales.

La evolución del Estado como participante cada vez mayor en la vida económica del país, exigía nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación, en correspondencia con dicha evolución. Derivada de lo anterior, se decide en el año de 1976, elaborar un presupuesto denominado "con orientación programática". Para 1977, en el marco de la reforma administrativa, se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en ésta se adopta la programación como instrumento básico de gobierno, para permitir mayor racionalidad en la determinación de responsabilidades y la asignación eficiente de los recursos.

En la anterior ley se da el marco de actuación y funcionamiento del Sector Público Federal en su conjunto, al establecer tres instancias decisionales: dependencia de orientación y de apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y departamentos administrativos) y entidades coordinadas (organismos y empresas de participación estatal). A través de los acuerdos y lineamientos de sectorización, se definen las atribuciones tanto de los coordinadores de sector como de las entidades coordinadas por ellas, en los procesos de programación, presupuestación, control y evaluación; cabe señalar que con las nuevas reformas a la ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, se incorpora la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a las dependencias de orientación y apoyo global, para que entre otras funciones, tenga las de planear y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental e inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos.

En la anterior administración y dentro de la construcción del Sistema Nacional de Planeación, se instrumentó el Plan global de Desarrollo 1980-1982, el cual asimiló e incorporó los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación del país.

MARCO CONCEPTUAL

Un sector administrativo es una convención de análisis programático que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la administración pública federal con objetivos comunes.¹ Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con la de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales.

El establecimiento jurídico-operativo de los sectores administrativos tiene por objeto vincular estrechamente las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública, con el propósito de que éstas alcancen mayor coherencia y se eviten desperdicios y contradicciones.

El agrupamiento de entidades paraestatales por sectores administrativos, bajo la coordinación del titular de una secretaría de Estado o un departamento administrativo, constituye básicamente una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósitos de coordinación programática, de eficiencia administrativa y de elevación de la productividad.

La convención sectorial persigue garantizar que las entidades paraestatales —encomendadas a la coordinación de una dependencia centralizada— observen las directrices generales que habrán de dar coherencia a las actividades del sector conforme a los propósitos de congruencia global. Estos propósitos conllevan un cambio de actitudes a la necesidad de adecuar las estructuras, los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades públicas de cada sector a las demandas y prioridades del desarrollo equilibrado, compartido y programado del país, contribuyendo al incremento sostenido de la productividad y de la producción.

La imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Implica, por tanto, el pleno reconocimiento de la autonomía legal,

1 Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal; julio 1977.

patrimonial, técnica y orgánica, que caracterizan la administración pública paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la Ley; organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Lo que se encomienda al coordinador del sector es la responsabilidad de armonizar las políticas y acciones de las entidades paraestatales correspondientes con las políticas, tanto de su sector como de la administración pública federal en su conjunto.

Dentro del modelo conceptual de la sectorización, las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de la administración pública federal se encomiendan, de manera secuencial, concurrente y complementaria, tanto a las dependencias de orientación y apoyo global (la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso la Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Junto con el esquema sectorial, se advierte la necesidad de establecer mayor vinculación entre los términos agregados de política económica expresados en el Plan Global de Desarrollo y la concreción detallada en el Presupuesto. Para esto fue preciso contar con instrumentos, metodologías y mecanismos que posibiliten su traducción presupuestaria.

Lograr este enlace implicó la elaboración del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP), que materializa una de las medidas más importantes para avanzar en la precisión operativa del vínculo entre los objetivos, metas y políticas generales del plan y los programas específicos del presupuesto.

De esta manera, el PASP constituye el instrumento que integra los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales en las áreas de política sectorial, regional y global del Sector Público Federal, permitiendo tener una visión más precisa y clara para determinar y priorizar a nivel de programas presupuestarios las necesidades y distribución del gasto público.

A través de este programa de acción, se induce a las dependencias a que programen ellas mismas sus acciones, realizando un esfuerzo propio de congruencia. En esta tarea, están jugando un papel relevante los mecanismos de coordinación representados por los Grupos Interinstitucionales de Programación-

Presupuestación Sectorial (GIPPS), instituidos para enlazar las funciones y concertar los trabajos de programación entre todas las instancias y ámbitos.

Para reforzar la vinculación del PASP con el presupuesto y que ésta no quede en un mero ejercicio de programación presupuestaria, se introdujo una nueva Clasificación Funcional Programática utilizada en la elaboración de ambos documentos. Esta Clasificación reordena las acciones públicas conforme a los programas y subprogramas correspondientes.

Por otro lado y con el fin de que el presupuesto refleje con mayor precisión la demanda gubernamental de bienes y servicios en 1980, se elaboró una nueva Clasificación por Objeto del Gasto.

Con el propósito de identificar los productos a obtener con los programas, subprogramas y proyectos enmarcados en el presupuesto y permitir su registro, seguimiento y verificación posterior (elementos importantes para la medición de costos y de control de avance de la ejecución), también se formuló a partir de ese año un catálogo de unidades de medida para el sector público federal.

La adopción de mecanismos de descentralización y desconcentración para el manejo del gasto constituye un requisito "sine qua non" para que el presupuesto por programas permee en los diferentes niveles de la administración pública. Desde este punto de vista, el funcionamiento integral de la técnica se da en la medida en que se introduzcan procesos y metodologías que proporcionen a las dependencias mayor posibilidad de autogestión en las fases de ejercicio, control y evaluación presupuestal.

Considerando que los primeros esfuerzos que habían orientado a fortalecer la fase de formulación y que estaban sentadas las premisas básicas para avanzar en el manejo corresponsable y descentralizador del gasto público, se instrumentaron una serie de acciones que imprimieran mayor flexibilidad al manejo de los recursos y agilidad a su ejercicio, todo lo anterior encuadrado en un esquema que se le denominó "Corresponsabilidad en el Gasto Público".

De acuerdo con ello, la corresponsabilidad se planteó como objetivo particular al fortalecer la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial a través del manejo participativo y correspondable del gasto, a fin de dar mayor claridad y precisión al mismo e incrementar su productividad.

La corresponsabilidad, al descentralizar en las entidades y dependencias el manejo del gasto, ha coadyuvado a que la ejecución presupuestaria se realice en

base a programas y a que el énfasis se centre en las realizaciones, tanto físicas como financieras. Esto está permitiendo que el nivel global (Secretaría de Programación y Presupuesto y ahora la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación), asuman plenamente su papel normador y orientador del proceso y que por otra parte se dinamice el desarrollo técnico y administrativo de las entidades del sector público, ampliándose el ámbito de penetración de la técnica.

En la medida en que la Corresponsabilidad ha ido eliminando los trámites y requisitos previos y centralizados, característicos de un control tradicional a priori, fue preciso apoyarla con otros instrumentos que permitieran conocer y verificar la congruencia entre lo programado y lo ejecutado, durante el desarrollo de los programas para la aplicación de medidas correctivas.

En este sentido, se realizaron esfuerzos para implementar un sistema de control y seguimiento físico-financiero que permite captar, procesar y suministrar información a las diversas instancias de decisión global, sectorial e institucional, sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el presupuesto.

El sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF), en proceso de instrumentación es un mecanismo de autocontrol que detecta las desviaciones en la relación gastos-metas, dando lugar a oportunas medidas correctivas, reprogramación, o, en su caso, la suspensión de programas o proyectos cuyas metas u objetivos, previstos no puedan ser susceptibles de realización.

El funcionamiento se da básicamente en dos niveles; un primer nivel de seguimiento global del gasto que se aplica a la administración central, la administración paraestatal y programas de atención especial, y el cual incluye el gasto corriente y el de inversión. El segundo nivel es de seguimiento del gasto destinado a proyectos prioritarios.

CONCLUSIONES

En su concepción actual el proceso programación-presupuestación control y evaluación de las empresas públicas significa la reafirmación en cuanto a funcionamiento y operatividad de los diferentes sistemas, mecanismos y procedimientos programático-presupuestarios vigentes.

Uno de los objetivos más importantes del proceso será la consolidación de lo ya hecho, reafirmando el vínculo del naciente Plan Nacional de Desarrollo, Programa de Acción del Sector Público y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es evidente que estos sistemas de la Administración Pública por ser de reciente implantación, tendrán —en su momento—, que redefinir conceptos, cambiar procedimientos, establecer nuevas políticas y poner especial atención a sus resultados, a fin de ajustar y reiteramos, consolidar sus mecanismos.

Por último, este proceso, quedaría incompleto y vacío para autorrenovarse, si no se conforma totalmente la etapa de control y evaluación —mismo que ha tenido poco desarrollo—; dentro de este esquema adquieren especial importancia los sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental, como herramientas de apoyo en la fiscalización y seguimiento del avance y resultado de los programas.