

LA EFICACIA DEL PRESUPUESTO DE EJECUCION

POR

HIPOLITO CAMACHO C.

ECONOMISTA

Estas notas tienen la finalidad de poner de relieve la exigencia imperativa a que se enfrentan las naciones, para poner el aparato gubernamental a tono con los avances registrados en la esfera socioeconómica. Si tal esfuerzo de perfeccionamiento administrativo se hace necesario en países dotados de amplios recursos, en los nuestros, dadas sus modestas posibilidades, no puede aceptarse el lujo del despilfarro, ocasionado por una organización gubernamental cuyos elementos componentes operen con costos que se traduzcan en cargas excesivas e inequitativas para la ciudadanía.

En EE. UU., la Comisión Hoover para la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno, fue creada por el Congreso, con plena aprobación presidencial, en julio de 1947. Con tal medida, los representantes de la ciudadanía norteamericana reconocieron la inaplazable necesidad de introducir métodos nuevos que repercutiesen en el perfeccionamiento del proceso administrativo y éste, a su turno, en el abatimiento de los desmesurados costos del Gobierno.

A la expresada Comisión se le asignó la tarea de analizar los diversos problemas y elaborar las recomendaciones pertinentes, bajo los grandes lineamientos que la ley que la creó hubo de señalar.

En virtud de tal ordenamiento legal, se estipulaba que la política congresional tiene como mira indeclinable, promover la economía, eficiencia y servicios perfeccionados, en la realización de las actividades públicas de las secretarías, departamentos, agencias, comisiones, oficinas, organismos descentralizados, y demás mecanismos de la rama ejecutiva, mediante la adopción de las siguientes medidas:

1. Limitación de las erogaciones al nivel más bajo permitido por la ejecución eficiente de servicios esenciales, actividades y funciones;
2. Eliminación de la duplicación y trabas de los servicios, actividades y funciones;
3. Consolidación de servicios, actividades y funciones de tipo similar;
4. Abolición de los servicios, actividades y funciones no indispensables para el funcionamiento eficiente del Gobierno, y

5. Definición y limitación de las funciones ejecutivas, servicios y actividades.

Es evidente que la preocupación que el Congreso muestra para el logro de economía y eficiencia, constituye el reflejo del abrumador interés de cada ciudadano y contribuyente conscientes.

La elaboración y adopción de la Carta Fundamental demuestra, diáfaramente, que una república está en aptitud, gracias al propio basamento democrático sobre el cual se erige, de analizar deliberadamente sus instituciones políticas y remodelar el aparato gubernamental, a fin de capacitarlo para cumplir a plenitud las demandas imperativas del futuro.

Es natural, y manifiestamente lógico, que los mecanismos de los gobiernos ameritan la modernización de sus órganos constitutivos para adecuarlos a la dinámica económica, característica del siglo en que vivimos. Ante los formidables progresos de la ciencia y de la técnica, los efectuados en el ámbito social, se antojan insignificantes.

Por ello, el mecanismo gubernamental de países cuyas constituciones tienen semejanza con la nuestra, debe perfeccionarse si es que ha de responder a los requerimientos de la sociedad contemporánea.

Norteamérica, con motivo de la depresión, la guerra y las colosales necesidades de la defensa, ha puesto un énfasis mayor sobre las responsabilidades en materia exterior. Esta situación se ha traducido en un crecimiento desorbitado del aparato administrativo. A este respecto, la Comisión Hoover encontró que en menos de 20 años el número de burócratas civiles había aumentado de quinientos setenta mil, a más de dos millones (en 1950); el de departamentos, secciones, servicios y unidades se había cuadruplicado. Los gastos anuales experimentaron en el mismo lapso un tremendo incremento de 3.6 millares de millones de dólares a 42 millares de millones; la deuda nacional, por familia promedio, aumentó de cerca de 500 a 7,500 dólares.

Tan descomunales desarrollos generaron, al cristalizar, graves y difíciles problemas. Los métodos de organización, de probada efectividad 20 años antes, *ya no eran aplicables*.

El prodigioso avance registrado por la industria privada, tanto en el cambio de la calificación técnica como de los procedimientos organizativos ha, desde hace largo tiempo, dejado a la zaga a los vigentes en la esfera del Gobierno.

La Comisión Hoover, como resultado de sus investigaciones, descubrió que los Estados Unidos estaban pagando un alto precio por la carencia de orden, de líneas precisas de autoridad y responsabilidad, y de organización eficaz de la rama ejecutiva. Se llegó a la conclusión de que era factible lograr un gran perfeccionamiento de la efectividad con que el Estado puede servir al pueblo, si la organización y administración de aquél son objeto de las reformas que reclama la dinámica política y económica actual.

Se estima conveniente hacer una descripción somera de cómo operó el organismo que se comenta:

La Comisión desempeñó su cometido durante un lapso de casi 16 meses, arribando a sus conclusiones después de una agotante labor. Se decidió que debía recurrir al auxilio de los más conspicuos y experimentados ciudadanos, para que la asistiesen en las pesquisas y en la recomendación de las medidas que los resultados de aquéllas sugiriesen como más conducentes al logro de las metas propuestas. En estas condiciones, la Comisión dividió su trabajo en segmentos departamentales y funcionales; creó 24 equipos de investigadores directos (*task forces*) con autorización para emplear los ayudantes que estimasen necesarios. Un número aproximado de 300 hombres y mujeres, dotados de grandes recursos en experiencia y expertos en los campos cuyo estudio se les asignó, aportaron el producto de sus investigaciones, y, asimismo, las recomendaciones respectivas. Los resultados habrían de ser de indiscutible valor, tanto para el Congreso como para la rama ejecutiva, en la resolución de los problemas examinados.

Muchas de las recomendaciones —según la Comisión— sólo pueden ponerse en vigor mediante legislación; otras requieren únicamente la acción ejecutiva, pero gran parte de las más importantes están supeditadas, para su aplicación, a que el Congreso vuelva a decretar y amplíe las facultades que previamente ha concedido al Presidente para presentar iniciativas de planes de organización (la ley que lo autorizaba se derogó el 31 de marzo de 1948).

La Comisión recomendó que tal facultad se otorgue al Presidente y que no debe restringirse, por limitaciones y exenciones, la que tiene para preparar y transmitir planes de reorganización al propio Congreso. Sin embargo, al expresarse esto, no debe entenderse que la comisión otorga apoyo incondicional a cualquier plan de reorganización. Si sustenta el criterio de que la salvaguardia contra ciertos planes improcedentes de reorganización radica tanto en un sano ejercicio de la discreción presidencial, como en la facultad irrestricta del Congreso para desaprobar cualquier plan propuesto.

El presupuesto de ejecución

Sobre este fondo general, ¿en qué consiste el llamado presupuesto de ejecución? Es un sistema presupuestal basado en *funciones, actividades y programas*.

Bajo tal procedimiento, se enfocará la atención sobre el carácter general e importancia relativa del trabajo a realizarse, o del servicio que habrá de rendirse, más bien que sobre las cosas por adquirir, tales como servicios personales, abastecimientos, equipo, y así sucesivamente. Después de todo, éstos no son más que medios para un fin. Lo que tiene esencial importancia en el proceso presupuestal es el cumplimiento cabal del trabajo o servicio, y su costo. Como ya se expresó, según este sistema, se pone énfasis en la función

o actividad —en la realización del propósito— en lugar de hacerlo sobre nóminas de empleados o autorizaciones de compras. En realidad, este método presupuestal concentra la acción congresional y dirección ejecutiva sobre la esfera y magnitud de las actividades federales. Pone, por tanto, las realizaciones y su costo, diáfananamente, ante el Congreso y la ciudadanía.

Como se puede ver, no significa un cambio o desplazamiento de la responsabilidad legislativa; el control del Congreso radica, todavía, en la limitación de los gastos de asignaciones. La técnica del presupuesto de ejecución proporciona más amplia y atendible información al Presidente, al Congreso y al público, y ayuda al congresista a percatarse de lo que el Gobierno está haciendo, cuánto está realizando y a qué costo. Es factible proporcionar los programas respectivos, en forma plena, y bajo un aspecto más efectivo y accesible. Uno de los propósitos primarios del presupuesto de ejecución será el de propiciar el afinamiento del examen que el Congreso efectúa de los requerimientos presupuestales. Tal análisis debe encauzarse, fundamentalmente, hacia el nivel de las realizaciones, y, por esta razón, aquél necesita conocer diáfananamente, y en forma precisa, cuál es el total de gastos, y qué es lo que las agencias administrativas y ejecutivas se proponen hacer con los fondos que solicitan.

Bajo este sistema se podrán efectuar comparaciones, de un año a otro, entre los costos detallados, que implique la operación de los diversos servicios, con las ventajas que esto entraña para una revisión. Según este nuevo procedimiento, las comisiones presupuestales, cuya función consiste en revisar lo que se ha realizado y lo que se propone para el futuro, haciéndose esto a la luz de las experiencias pasadas, estarán más capacitadas para decidir sobre la cuestión del gasto básico anual, es decir, cuál debe ser la magnitud de los múltiples programas federales. El presupuesto de ejecución posibilitará que el documento correspondiente se someta y se estudie en un lapso más breve. No demorará, ni obstaculizará la acción del Congreso sobre el presupuesto, permitiendo la obtención de estimaciones más completas de egresos, y cifras de ingresos precisas para el próximo período presupuestal. La revisión ejecutiva y legislativa de las estimaciones funcionales y de la justificación de programas, se centra en torno de dos cuestiones básicas, según el método presupuestal que se comenta:

1. ¿Cuál es la magnitud de un programa o función gubernamental en términos de necesidad, en relación con otros programas, y en proporción del total de erogaciones del Estado? Esto constituye un problema esencial de política pública y debe contestarse por los funcionarios responsables de la rama ejecutiva, y, a su turno, por el Congreso.

2. ¿Con qué grado de eficiencia y economía puede ejecutarse un programa aprobado del Gobierno? Es decir, ¿puede ejecutarse el mismo volumen de trabajo, satisfactoriamente, con diferentes procedimientos, o a través de métodos perfeccionados, a menor costo?

El método presupuestal que se describe capacitará a los secretarios de Estado, o funcionarios de alta jerarquía, para delegar responsabilidad sobre empleados subordinados y obtener una ejecución clara de las asignaciones que el Congreso otorgue. También permitirá simplificar los sistemas de información y contabilidad.

Es conveniente lanzar una ojeada a la estructura de las asignaciones vigentes en los Estados Unidos, y en la cual habrá de introducir reformas la implantación del presupuesto de ejecución: La actual estructura de asignaciones presupuestales, que subyace en el presupuesto, asume las características de un conjunto heterogéneo, que se ha venido desarrollando a través de muchos años, sin seguir ninguna pauta racional. En algunas áreas del presupuesto aparece un gran número de partidas, en tanto que en otras es muy reducido. Algunas asignaciones tienen un alcance muy amplio, mientras que otras son muy estrechas debido a su excesiva atomización. Las asignaciones correspondientes a una función particular aparecen en diferentes lugares. Pese a las recientes simplificaciones, el texto de varias partidas presupuestales continúa siendo una selva de detalles.

La estructura de éstas aumenta en complejidad, todavía más, por diferentes clases de autorizaciones, tales como las asignaciones anuales, no anuales, permanentes, reasignaciones, autorizaciones contractuales, y las que se destinan a liquidar estas últimas.

El Congreso, la prensa y el público no tienen, a menudo, idea exacta acerca de la cantidad total de asignaciones, en cualquier importante ley de presupuestos.

Los investigadores de la Comisión Hoover encontraron que la necesidad de revisar tales prácticas (estructura, texto y procedimiento) data de mucho tiempo, y por ello recomendaron que debía efectuarse su análisis y revisión, según los lineamientos generales y propósito fundamental del presupuesto de ejecución.

Desde hace varias décadas, el Congreso se preocupa de que las dependencias gubernamentales realicen sus erogaciones, en forma tal, que no incurran en déficit. Las medidas, que al respecto han adoptado el Presidente y el Congreso, se han traducido en la implantación del sistema de repartición proporcional de las asignaciones. Este requiere que las dependencias respectivas sometan sus solicitudes de distribuciones proporcionales trimestrales, de las asignaciones presupuestales que les corresponden, para su aprobación, a la oficina del presupuesto. Cualquier revisión de los prorrateos originales requiere que se sometan formas suplementarias para ser aprobadas también por la oficina citada. A la Secretaría de Hacienda se le proporciona copia de la repartición de las asignaciones y de cualquier revisión efectuada. Cada mes, las dependencias deben informar acerca de la situación de sus presupuestos, incluyendo obligaciones y saldos. Sin embargo, tales informes son, con frecuencia,

confusos, ya que las dependencias pueden rendir los informes que más les acomode. Ni la oficina del presupuesto, ni la Secretaría de Hacienda tienen una comprobación directa, o control, sobre lo que aquéllas informan.

Aún más: las cuentas administrativas, tal como son prescritas por el Centralor General, no estipulan adecuadamente que se conserven las obligaciones, bajo las distribuciones proporcionales. En tales circunstancias, la autoridad de la oficina de presupuesto, para aprobar todas las distribuciones proporcionales de asignaciones en representación del Presidente, tienen poca validez por lo que atañe a evitar, efectivamente, incurrir en déficits.

Esta constituye la falla más notoria del actual sistema de control de asignaciones presupuestales. No se puede aplicar, en forma eficaz, el control que imperativamente se requiere, bajo el sistema de contabilidad utilizado por las secretarías y agencias en operación.

Actualmente reina una gran confusión en materia de presupuestos y contabilidad, debido a que las erogaciones corrientes se entremezclan con las de inversión. Estos dos tipos de egresos difieren esencialmente por su carácter y deben, por tanto, figurar separadamente bajo cada función o actividad importante en el presupuesto. Esta es una destacada característica del presupuesto de ejecución.

Las asignaciones para obras públicas, que se otorgan cada año, generalmente sólo representan una parte del costo total de numerosos programas que el Gobierno inicia, o tiene en desarrollo. Gran parte de estas asignaciones se otorgan para el trabajo de un año, sin un adecuado entendimiento del gasto total previo y del nivel de costo que se ha autorizado a fin de completar una estructura o mejora.

En tanto los proyectos de obras públicas pueden analizarse cuidadosamente, por lo que atañe a utilidad, oportunidad y costos probables, en la fecha de su autorización original, los restantes costos totales deben mostrarse en el presupuesto anualmente, junto con los costos incurridos a la fecha. Estos costos deben revisarse en años subsecuentes, a fin de conservarlos al corriente con los últimos acontecimientos.

A este respecto, la Comisión Hoover recomendó:

Las estimaciones presupuestales de todas las dependencias del Gobierno en operación, deben dividirse en dos categorías primarias:

1. Gastos corrientes de operación, y
2. Erogaciones de capital.

Para terminar, cabe manifestar que la eficacia de este método presupuestal ya ha sido demostrada en la esfera de las empresas descentralizadas norteamericanas, y en México, la creación de la Comisión Nacional de Inversiones se puede catalogar como un paso certero hacia la consecución de mayor control sobre el segundo tipo de erogaciones.