

COMENTARIO DEL SR. GUILLERMO EDUARDO  
MOLINA LOPEZ.

Muchas gracias por la amistosa presentación  
AUTORIDADES DEL PRESIDIO;  
COMPAÑEROS DEL INAP;  
SEÑORAS;  
SEÑORES:

Nos es muy grato, en primer término, presentar nuestro reconocido agradecimiento tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como al Instituto Nacional de Administración Pública por la confianza dispensada para hacer un comentario a una tan brillante disertación.

Ante todo, felicitamos al INAP por promover y realizar este tipo de eventos que concentra a funcionarios públicos del más alto nivel de la administración pública mexicana para tratar temas como éste de absoluto, inmediato e interesante actuar en el momento en que vive México. He reservado especialmente para el final una felicitación muy sincera, muy honesta, para el contador público don Ramón Aguirre Velázquez, Subsecretario de Presupuesto, por su excelente presentación matizada, caracterizada –podría decir– por su honestidad, por su sencillez y por su extraordinaria capacidad de síntesis; presentar en muy pocos minutos y con tanta claridad un tema de esta naturaleza, merece realmente nuestra felicitación.

Nos ha hablado, pero como decía el señor Presidente del

INAP, prácticamente nos ha presentado un curso. Los puntos que menciona, tales como la reorganización del aparato gubernamental y, fundamentalmente, la reorganización de la Subsecretaría de Presupuesto, de la corresponsabilidad en el gasto público federal, cuyo audiovisual acabamos de presentar, el Sistema de información del Presupuesto y del gasto federal, del sistema de control de gestión de los programas y proyectos prioritarios, del programa de descentralización de la función del pago de remuneraciones al personal civil de la Federación, del sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal y, por último, del monto, estructura y orientación del presupuesto.

Señores, comentar una charla de Ramón Aguirre ya es un problema, comentar una erudita disertación de Ramón Aguirre Velázquez, Subsecretario de Presupuesto, considero que es un problema mayúsculo, constituye realmente un desafío. Su presentación nos permite, tanto a mí como a Juan Vinelli, compañero de misión, hacer un breve comentario respecto de dos aspectos fundamentales; consideramos que se nos está brindando una extraordinaria oportunidad para hacer un análisis comparado; en primer término, como hombres dedicados a la investigación, a la asistencia técnica y fundamentalmente a la capacitación.

Es muy fácil comparar lo que se dice en la cátedra con lo que se hace en la práctica; pero si bien algunas veces resulta complejo, cuando se imparte clases, plantear problemas relativos a determinada materia, resulta mucho más difícil resolverlos en la práctica. La presentación hecha en esta tarde nos demuestra, con clara evidencia, que la técnica de la programación presupuestaria no es eminentemente teórica, sino que se está aproximando, y con mucho, a la práctica; el contexto latinoamericano en el que se encuentra inmerso México así lo está demostrando.

La aplicación de esta técnica en México data de apenas cuatro a cinco años a nivel de Gobierno Federal, y los avances que se han logrado demuestran que el método tiene su real aplicación, y que cuando se aplica, los resultados esperados no

tardan en manifestarse. Sin embargo, hemos algunos que vemos con escepticismo la utilización de esta técnica. Es oportuno ahora preguntarnos: Tenemos cuatro años y ¿qué hemos hecho? Pues, señores, para conocimiento de ustedes, el segundo punto de mi comentario a esta charla es el de exponer un análisis comparado de la realidad mexicana con las experiencias vividas en países latinoamericanos. Si comparamos los cuatro años de la aplicación inicial de la técnica en México con cuatro años similares de aplicación —quizá en una o dos décadas anteriores— en Sudamérica, podemos establecer que ustedes han tenido la extraordinaria oportunidad de capitalizar experiencias, inclusive —¿por qué no decirlo?— de analizar los errores y estar expuestos, como humanos, a cometer otros, pero diferentes, y esto es lo que se nos ha mostrado el día de hoy.

Veamos el primer punto; analicemos un poco el enfoque teórico en relación con el enfoque práctico. El enfoque teórico establece que la técnica de la programación presupuestaria o el presupuesto por programa es un instrumento de gestión que está al servicio del sector público como un medio y no como un fin, y que, canalizado en forma racional, constituye uno de los mejores sistemas para alcanzar los fines propuestos. Dentro de este contexto, el presupuesto por programa es un instrumento fundamental de racionalización administrativa porque satisface la necesidad y la urgencia no de controlar, sino de coordinar las diferentes y tan heterogéneas actividades que realiza el sector público; actúa como racionalizador, porque funciona como un verdadero proceso debido a que consiste en una serie de etapas congruentes, coherentes, afines, y porque también funciona como sistema al disponer de elementos, que podríamos denominar institucionales y que son los encargados de llevar a cabo este proceso.

El presupuesto por programa no es una panacea, sino sólo un medio a disposición del Gobierno para racionalizar su gestión, ya que por este sistema descentraliza sus acciones atribuyendo responsabilidades y delegando autoridad. Este

presupuesto por programas va a producir buenos resultados, pues en caso contrario, lo único que estaremos haciendo es tratar de disfrazar nuestro presupuesto tradicional vistiéndolo con un nombre rimbombante.

No por coincidencia el presupuesto por programa se identifica con las siglas PPP, que no significan exactamente "presupuesto por programa", sino "Planificación, Programación, Presupuestación". En este sentido, el presupuesto por programa se transforma en un excelente instrumento de planificación de corto plazo, porque toma los macroobjetivos, las políticas del mediano y largo plazos para darles una expresión operativa en el corto plazo. Con esta visión el presupuesto por programa es, además, un instrumento de política económica, como lo señala don Ramón Aguirre, porque actúa no sólo con la visión del gasto público, sino también con la del ingreso; en consecuencia, lo soporta uno de los puntales básicos de la política económica, que es la política fiscal; pero si ésta actúa en forma unilateral y no se coordina con la política monetaria, tampoco produce resultados favorables. El instrumento que permite establecer esa máxima coordinación entre política fiscal y política monetaria es, precisamente, el presupuesto por programa.

Casi todos los países de América Latina ya han adoptado un presupuesto por programa, cuyo avance no es similar para todos los países por diferentes razones; sin embargo, podemos decir que esta técnica ha tenido y seguirá teniendo muchos adeptos, pero también se enfrentará a escépticos que surgieron porque quizá se perdió la precisión de los contornos de esta técnica al concedérsele un exagerado énfasis apenas en su etapa de formularlo. Un presupuesto por programa no es sólo formulario, sino también, ejecutarlo, controlarlo y evaluarlo.

Podremos decir con genuina satisfacción que tenemos un presupuesto por programa, cuando todas las etapas de éste se hallen al mismo nivel; esto es, no podemos afirmar que tenemos un presupuesto por programa cuando apenas lo hemos formulado, sino hasta que lo hayamos evaluado y

estemos en condiciones de reformularlo. Esto demuestra, no a manera de crítica, sino como una mera observación, que los esfuerzos que se están haciendo se han encaminado hacia el cumplimiento de ese ciclo presupuestal, de ese proceso presupuestal. Concretamente, México está dando un paso bastante grande en cuanto a introducir la llamada corresponsabilidad del gasto.

En muchas ocasiones, los “programas” no se cumplen no por falta de recursos financieros, sino debido a otros factores. Quizá no tenemos los recursos suficientes que esperamos, pero no nos hacen falta mayormente, lo que necesitamos es oportunidad en la entrega y manejo de los recursos disponibles. Muchas veces el trámite burocrático-administrativo de la clásica ejecución o ejercicio presupuestario ha impedido que los programas se realicen oportunamente, por lo que se desperdician recursos humanos, materiales y financieros, así como temporalidad; y esto, en consecuencia, nos hace presentar una imagen de deficiencia y nos convierte en el blanco de la opinión pública.

Por lo anterior se infiere que se están haciendo esfuerzos para eliminar, en una etapa, este proceso administrativo de las autorizaciones previas que no significan otra cosa que un control anticipado, el cual pierde significado cuando hay una programación, si es que, como se menciona en el Trabajo del señor Aguirre Velázquez, queremos ofrecer a la Asamblea Legislativa una programación presupuestaria más acorde con las necesidades y con las prioridades nacionales; y si el Congreso de la Unión autoriza el presupuesto en cumplimiento de las disposiciones legales, pues hay que descentralizar para ejercer más eficazmente el presupuesto, ya que, con los mecanismos que se están proporcionando, se llegará a la realización de un anhelo: el de ofrecer al gerente del programa, al jefe del programa, al coordinador del programa, la oportunidad de conocer su presupuesto y de manejarlo y también de hacerlo responsable del cumplimiento de su programación.

Desde el punto de vista teórico, la ejecución del presupuesto determina una cantidad de acciones tendientes a movilizar recursos para conseguir los objetivos y las metas; si esa movilización de recursos encuentra obstáculos, está por demás vaticinar que estos objetivos y metas no se alcanzarán, porque dos de los principales requisitos son la atribución de responsabilidad y la delegación de autoridad, y esto es precisamente lo que más poderosamente llama la atención en el trabajo del señor Ramón Aguirre.

Los órganos centrales de presupuesto de la mayoría de los países latinoamericanos han forjado su grado de poder justamente en la concentración de autorización de gastos, y en México se está dando un paso muy grande precisamente en modificar aquello, o sea en promover la descentralización y delegar autoridad para que se manejen los recursos en forma corresponsable con las cabeceras de sector, lo cual es una de las decisiones realmente plausibles, cuya ejecución, no dudamos, nos producirá los resultados que esperamos.

En varias décadas no se habían introducido modificaciones a la administración presupuestaria, porque quizá las circunstancias no lo permitían; pero ello no quiere decir que durante este tiempo no se hizo nada; aquellas circunstancias fueron otras, pero las actuales nos obligan a tomar otro tipo de decisiones. En este caso, puesto que se está trazando una línea de acción desde el más alto nivel —vale decir, desde el órgano central rector del sistema presupuestario nacional— hacia una forma de conducta, hacia un actitud que han de asumir todos los ejecutores de programas, es nuestra oportunidad para dejar de ser simples observadores del cambio y, por el contrario, participar activamente en él. Anteriormente teníamos una puerta de escape al creer que “todas esas cosas se hacen en forma centralizada y a nosotros no nos llega nada”. Pero ahora nos acaban de hacer un desafío; ahora tendremos que ser nosotros quienes ejecutemos nuestro gasto público en procura de los bienes y de los servicios que debemos producir para beneficio de la comunidad.

Estas disposiciones no se pueden acatar única y exclusiva-

mente con base en la buena voluntad, aunque ésta es uno de los ingredientes más positivos, sino que necesitamos también de la capacitación; en consecuencia, habremos de capacitarnos a fin de poder cumplir con este postulado técnico-práctico y para agilizar la gestión pública y satisfacer los requerimientos de eficiencia y de eficacia.

El espacio disponible es muy corto para intentar hacer una exposición más amplia. Fundamentalmente, la exposición inicial fue lo bastante clara como para ahondar en mayores detalles. Baste decir por ahora que todos somos integrantes de un sector público, del sector público mexicano; todos tenemos un grado de responsabilidad. Aunemos nuestros esfuerzos para que este cambio que se está realizando, al adaptar el presupuesto por programa, produzca en breve tiempo los resultados esperados, lo cual es casi seguro, porque, no obstante de que México es, quizá, uno de los últimos países de América Latina en adoptar esta técnica presupuestaria, se está poniendo a la cabeza en la consecución de sus objetivos.