

EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Guillermo Castellanos Guzmán

EL proceso de programación-presupuestación del sector público ha mostrado en los últimos años significativos avances, y actualmente constituye un importante instrumento de apoyo en la orientación del desarrollo económico y social del país.

Así, a partir de mediados de la década anterior se intensificó la modernización y sistematización del proceso de programación-presupuestación, destacando su efecto en las empresas públicas y llevando a cabo las principales acciones siguientes:

- Formulación del presupuesto con orientación programática;
- Aplicación formal de la técnica del presupuesto por programas;
- Formulación y análisis integral del gasto corriente y de inversión;
- Constitución de los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS); y
- Elaboración de Programas de Acción Sectoriales e Institucionales en congruencia con el Plan Global de Desarrollo y los diferentes planes sectoriales.

El proceso fue fortalecido por la decisión del Gobierno Federal de adecuar su estructura administrativa, creándose la Secretaría de Programación y Presupuesto responsable de conducir dicho proceso emitiendo lineamientos generales, normas y metodologías que anteriormente se encontraban dispersas en diferentes dependencias; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con la de Programación y Presupuesto adquirieron un papel globalizador, intensificando su función normativa en materia crediticia en general, y en los aspectos correspondientes al ingreso, tanto del Gobierno Federal como de los organismos y empresas.

Asimismo, se agrupó a las diferentes empresas, organismos y fideicomisos en sectores administrativos, considerando la afinidad de sus actividades, otorgando a las secretarías y departamentos de Estado correspondientes la calidad de Coordinadores Sectoriales. Esta coordinación se fortaleció al establecerse el proyecto de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal, que entre otros aspectos desconcentró los apoyos a organismos y empresas del ramo XXIII, a los ramos respectivos, permitiendo dar una mayor direccionalidad y agilidad en el control del gasto.

Lo antes expuesto permitió mejorar y consolidar la vinculación entre los planes y programas de desarrollo y el presupuesto sectorial e institucional, así como perfeccionar los mecanismos y lineamientos implantados en la delegación de facultades, a las coordinaciones de sector y entidades paraestatales en el manejo correspondiente del gasto público.

No obstante el gran avance logrado, es necesario seguir consolidando el proceso de programación-presupuestación, distinguiendo con claridad los factores y peculiaridades de la empresa pública.

Generalmente, la programación-presupuestación anual de las empresas públicas, apoyadas en los planes nacionales y sectoriales, se realiza tomando como referencia la información real que, en el mejor de los casos, solamente cubre el primer semestre del ejercicio presupuestal, estimando el cierre de dicho ejercicio tanto en sus estados financieros, como del avance de sus proyectos de inversión, gasto en general, ingresos de todo origen y cumplimiento de metas, lo que origina comúnmente importantes imprecisiones en los presupuestos, sobre todo en ciertos renglones de gasto, como son amortización de pasivo e intereses.

Aunado a lo anterior, es conveniente destacar los efectos sobre los montos presupuestados de los índices establecidos de inflación interna y paridad de la moneda, que si bien reflejan en su momento la orientación que se pretende dar a la economía nacional en su conjunto, en la realidad son alterados por factores imprevisibles y no controlables de origen tanto interno como externo.

Si bien el proceso de presupuestación se realiza con los mejores elementos disponibles y ajustándose a los objetivos, acciones y metas que previamente han sido definidos en la etapa programática, es necesario otorgar la suficiente flexibilidad durante su ejercicio, readecuándolos oportunamente, lo cual además de garantizar el cumplimiento de los diferentes programas, permitiría diferenciar las aparentes desviaciones originadas por cambios no previstos en la economía y las fluctuaciones reales sobre las líneas trazadas para la actuación de cada sector o entidad, lo que a su vez elevaría la disciplina presupuestal.

Por otra parte, con la técnica de presupuesto por programas, que se caracteriza por su claridad en la cuantificación de los costos de los bienes y servicios que producen las empresas públicas, se logra mayor transparencia en la asignación y aprovechamiento de los recursos; facilita el seguimiento y evaluación de los programas en las entidades; identifica áreas de responsabilidad en la ejecución, y por lo tanto, posibilita corregir con oportunidad desviaciones e insuficiencias, retroalimentando al proceso en su conjunto.

Si bien se ha logrado implantar esta técnica en la totalidad de las empresas públicas, su grado de desarrollo no ha sido uniforme, ya que no obstante que algunas entidades han logrado consolidarla, existen otras en que su aplicación ha sido limitada, obedeciendo ello a diversos factores, destacándose los siguientes: falta de personal capacitado para su aplicación; incipiente desarrollo en la contabilidad programática y en algunos casos, insuficiencia en la apertura de programas.

Así también, reconociendo que la misma complejidad de muchas empresas públicas hace lenta la implantación del presupuesto por programas y que en general su período de consolidación es largo, es necesario intensificar los esfuerzos para acelerar su instrumentación.

En resumen, no obstante los avances que se han registrado en la técnica del presupuesto por programas, es importante continuar fortaleciendo su aplicación, para lo cual se propone lo siguiente:

- Mayor flexibilidad en el presupuesto anual autorizado a las empresas públicas, que permita su adecuación en función a los cambios que registre la economía por factores internos o externos.
- Fortalecer en las empresas públicas las unidades de programación-presupuestación, para adecuar la contabilidad tradicional a la contabilidad programática, así como mejorar la capacitación del personal dedicado a estas actividades.
- Revisar y actualizar las aperturas programáticas en las empresas públicas a efecto de vincularlas más directa y estrechamente con su actividad u operación.