
CAPÍTULO

5

EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO

En los capítulos precedentes se ha estudiado la evolución que ha tenido en México el proceso de asignación de recursos públicos, revisando también el entorno económico, para determinar los impactos de dicha asignación en el desarrollo económico y social y todo esto, a su vez, en el entorno mundial, y en especial en la reforma presupuestaria de las últimas décadas, previa definición y conceptualización de los términos involucrados en el tema.

El propósito de los estudios que se presentan en los capítulos 1 a 4, fue detectar los problemas que pudieran ser la causa de que, técnicamente, su nivel de racionalidad y eficiencia no fuese el apropiado, así como determinar, por una parte, si de existir un nivel no apropiado, en qué medida la distribución de una asignación impactaba a la justicia y equidad sociales y, por la otra, si existían problemas o políticas independientes a la técnica asignativa económica, que se sumaran a ese impacto.

Para arribar a un planteamiento del problema, es necesario precisar cuáles son los límites de la investigación –fronteras del problema– que delimitan el objeto de la misma; y cuáles los aspectos relevantes que quedarán en el entorno a ella, y que desde luego, deben ser y han sido materia de otras investigaciones, lo cual se trata en el primer subcapítulo.

En el segundo subcapítulo se hace un recuento de los problemas detectados en los capítulos anteriores, dentro de los límites ya establecidos, y de aquellos, en su entorno, que destacan por su importancia. En el tercer subcapítulo se caracterizan y dimensionan los problemas relevantes y se concluye en el planteamiento del problema y, por último, en el cuarto subcapítulo se establece una hipótesis de trabajo, oraciones tópicas y las condiciones y propósitos que debe llenar la propuesta de solución –el modelo diseñado–, con la pretensión de lograr una mejora en la asignación de recursos públicos en México, así como de sus impactos sociales y económicos.

5.1 LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN Y CONSECUENTES FRONTERAS ASIGNADAS AL PROBLEMA

1. Ámbito personal de la asignación

Como se explicó en los dos primeros capítulos, la asignación de recursos públicos en México y en cualquier país se da en dos niveles: uno de carácter “global” para toda la federación, o en su caso, entidades federativas determinados por las entidades globalizadoras, es decir, por las Secretarías de Hacienda o de Planeación o análogas, para su ajuste y aprobación por la Cámara de Diputados o los Congresos locales, que tiene por objeto preestablecer el gasto total público y su distribución tanto a la administración pública centralizada, por poderes, sectores y ramos, incluidas las asignaciones a estados



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

y municipios, como a la descentralizada –entidades paraestatales–, con información y determinada participación de las Secretarías coordinadoras de sector.

El segundo nivel de asignación de recursos públicos, que hemos denominado “sectorial”, se da hacia el interior de los sectores, en las propias coordinadoras y las dependencias, entidades, ramos, estados y municipios coordinados por ellas, para distribuir a dependencias intermedias hasta el nivel de direcciones generales y entidades, a las que en forma genérica se les denomina unidades responsables.

Esta investigación y la propuesta en que concluye, tiene por objeto de estudio a este segundo nivel, es decir, a la asignación en la segunda etapa, que realizan las dependencias, entidades, ramos, estados y municipios para conceder los recursos financieros hacia su interior.

Existe desde luego una relación y vinculación no solo secuencial, sino incluso filosófica, entre las asignaciones de ambos niveles, ya que son parte de un mismo proceso y la que aquí investigamos depende invariablemente de la primera, en razón de lo cual el análisis del problema lo iniciaremos estudiando esa vinculación y sus implicaciones.

2. Ámbito material de la investigación

La asignación de recursos públicos se formula en dos fases principales. En la primera se recaba información (de los sectores y fuentes de datos de las entidades globalizadoras) de todo orden relacionada con la asignación y con base en las disposiciones legales, lineamientos y directrices de los tomadores de decisiones y un marco teórico integrado por procedimientos, métodos, instructivos y reglas específicas, se construye y calcula un anteproyecto de presupuesto de egresos para someter a la aprobación del titular del ejecutivo y éste a su vez a la Cámara de Diputados para su ajuste y aprobación final. A esta fase se le denominará convencionalmente “técnica”.¹

En la segunda, tanto el titular del poder ejecutivo como la Cámara de Diputados, considerando el nivel de intervención del Estado en la economía y en la problemática social, la influencia “democrática” de los votantes, la influencia y presión de los grupos sociales organizados y no organizados –sindicatos, empresarios, sociedad civil, profesionistas, intelectuales entre otros– y de la propia burocracia, ajustan, modifican y redistribuyen el proyecto de presupuesto de egresos, hasta arribar a uno finalmente autorizado. A esta fase se le denominará convencionalmente “política”.

Esta investigación, sin desconocer ni dejar de lado el estudio de algunos aspectos de la fase “política”, tiene como ámbito de estudio central a la fase “técnica”.

3. Ámbito temporal de la investigación

En México, como ya se estudió, el presupuesto de egresos, considerado el mecanismo básico de asignación de recursos públicos, atraviesa por dos épocas diferenciadas, en la primera que se denomina de “formulación”, se llevan a cabo todos los trabajos necesarios para llegar a un proyecto aprobado como Ley, por la Cámara de Diputados.

La segunda época corresponde a la utilización de dicho presupuesto para que el Gobierno realice sus funciones y produzca los bienes y servicios públicos, que éste permita. En esta época, se dan las denominadas etapas de calendarización, ejercicio, adquisiciones y contrataciones, control y rendición de cuentas. A toda esta fase presupuestal se le denomina “gestión”.

Esta investigación se limita a la fase de formulación y hace una referencia general a las etapas de control y evaluación, pero solamente para fines de dar integridad al proceso administrativo público en su enfoque adjetivo y no para profundizar en los mecanismos de registro y control contable.

¹ En sentido amplio –latu sensu– toda acción del gobierno es política, sin embargo para esta investigación y de manera convencional, en sentido estricto –stricto sensu– se denominan actividades técnicas aquellas en las que el ingrediente de carácter procedimental y de cálculo se encuentra esencialmente en el ámbito de la aplicación de las ciencias o de las artes.

5.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los capítulos precedentes, se han elaborado al final, recapitulaciones en las que se señalan los aspectos relevantes de las problemáticas a que se enfrenta la asignación de recursos públicos: en el capítulo 2, la que se refiere al ámbito mundial; en el 3, la evolución del proceso y de la economía en México, durante el siglo XX y, en el 4, la problemática actual. A partir de ellas, se ha elaborado el siguiente planteamiento.

1. El problema detectado en la asignación de recursos públicos en México

En los capítulos tres y cuatro se estableció que la asignación de recursos públicos se lleva a cabo con base en los siguientes elementos:

- 1º. La disponibilidad de recursos financieros (presupuesto de ingreso) calculada con base en:
 - 1) Proyecciones de los ingresos fiscales –ordinarios y extraordinarios– ajustados de conformidad con los cambios previstos, con la política fiscal impositiva en vigor y con los escenarios macroeconómicos predeterminados.
 - 2) Proyecciones de los ingresos no fiscales –venta de bienes, servicios y bienes patrimoniales–, previa determinación de los incrementos a los precios y tarifas públicas y,
 - 3) Los ingresos proyectados originados en la deuda pública, considerando los límites fijados al déficit público.

Como se puede deducir, el método de cálculo del ingreso, prácticamente no toma en consideración los requerimientos del gasto, salvo en el caso de la venta de bienes y servicios públicos, es decir, explícitamente no se establece una meta de ingresos a lograr a partir del presupuesto requerido para una cobertura razonable de las necesidades mínimas por atender, que se podría denominar “presupuesto meta”.

- 2º. La suma de los presupuestos de egresos regularizables del año inmediato anterior, de los sectores que integran el gobierno, considerados como un “irreductible” (como si las acciones que se llevan a cabo con esos recursos fueran de sí eficientes y eficaces y no requirieran de ningún perfeccionamiento ni revisión), que representan alrededor del 90% del total del nuevo presupuesto, más un margen flexible de asignación que se distribuye entre los sectores. Al siguiente año el presupuesto regularizable podrá ser igual o menor al total del año anterior y nuevamente sólo el margen entre el ingreso disponible y este nuevo regularizable será objeto de una distribución relativamente flexible.
- 3º. La distribución que hacen los sectores de la asignación concedida a sus entidades públicas, con base en los presupuestos irreductibles de las mismas y el margen restante de manera flexible conforme a las prioridades establecidas.
- 4º. Las metas e indicadores de cada programa, proceso y proyecto, aun cuando las primeras no guardan una relación directa con el presupuesto asignado a esos agrupamientos de acciones, toda vez que no se calculan los costos unitarios y totales, de dichas metas.

En virtud de la forma en que se realiza la asignación de recursos públicos, si el presupuesto público de egresos (federal) ha representado en los últimos años más de un 20% del PIB, con independencia de la justificación general que puedan tener las partidas del gasto previstas como irreductibles, y la eficiencia de las acciones con ellas financiadas, el margen de asignación de recursos públicos se encontrará en alrededor de un 2% del PIB, cada año.

Es decir, la asignación discrecional como tal, se da en un nivel extremadamente corto, toda vez que el 90% del total, en cierta medida es una “asignación automática”, sin que eso signifique que

necesariamente no guarde relación con las necesidades sociales por atender, pero en todo caso se trata de una asignación rígida e inflexible en relación con el comportamiento de las necesidades sociales, y por lo tanto, las necesidades que se cubran con este tramo del presupuesto parecieran ser siempre las mismas sin tomar en cuenta sus cambios, su crecimiento, disminución ó evolución.

En los hechos, el presupuesto irreductible se ha venido construyendo a través de varios o muchos años. Cada tramo del presupuesto en su origen tuvo un destino claro, las asignaciones fueron para la atención de necesidades sociales, generalmente urgentes, pero en muchos casos insuficientes. Casos típicos han sido escuelas y hospitales. Las escuelas se creaban con el presupuesto para cubrir el sueldo de uno o dos profesores que empezaban sus funciones en locales prestados, más adelante se construía la escuela con el mobiliario indispensable, pero los insumos no se presupuestaban y se solicitaban a los padres de familia.

Fue hasta mediados de los años ochenta que se fueron creando programas para material didáctico, mantenimiento y capacitación, entre otros. En este momento hay un número importante de escuelas cuyo presupuesto es insuficiente, por ejemplo, para pagar el personal administrativo y manual, y el material didáctico adecuado. De igual manera, al no existir un cálculo de costos unitarios permanentemente actualizado, existen partidas de gasto en algunos casos excedidas y en otras claramente insuficientes.

En efecto, el presupuesto de egresos, tanto en su irreductible como en las partidas adicionales a éste, se orienta a satisfacer necesidades sociales, pero desde su origen y con más razón con el paso del tiempo, son en la mayoría de los casos insuficientes y también en otros excedidas, como consecuencia de su falta de revisión sistemática, es decir, del análisis de las formas de hacer las acciones, de su cambio tecnológico, del quantum y calidad de los insumos, de los cambios en los precios, etc. Las revisiones a que se hace referencia no necesitan ser anuales, existen casos en que se requeriría hacerlas en plazos menores, y en otros, en varios años. Por estas razones, puede establecerse que existe una brecha entre las necesidades sociales por atender y la asignación de recursos para ese fin.

Consecuentemente, la manera como se formula el presupuesto de egresos no permite tomar decisiones presupuestales, salvo en el margen, o como lo expresa el propio Presidente de la República “el margen de maniobra es muy reducido”. Esto, en los hechos, implica que un porcentaje importante de los recursos, frecuentemente se asigna sólo con los criterios con que originalmente se asignó varios años atrás.

El presupuesto de egresos público así calculado, no permite “aun cuando declarativamente se oriente a resultados”, revisar su contenido y su estructura, por lo que sin duda, con el tiempo se ha transformado en una “caja negra” cuya lógica y justificación se desconoce en buena medida, no permitiendo asegurar la cobertura de insumos necesaria para la generación de bienes y servicios, no sólo suficientes sino de calidad.

En la realidad, la planeación y la programación son procesos que no encuentran continuidad respecto de la presupuestación, por la carencia de una correspondencia biunívoca entre metas y presupuesto, a través de los costos unitarios de las primeras, lo que establece un rompimiento entre la presupuestación y los procesos de planeación y programación.

En otras palabras, la falta de articulación entre estos procesos, no permite la integración del proceso administrativo público como un “todo”, lo que trae como consecuencia que las entidades públicas no funcionan tampoco como un “todo”, es decir, ni las propias entidades ni el proceso administrativo que en ellas se da, funcionan como “sistemas” en el sentido científico de la expresión.

2. Implicaciones metodológicas y conceptuales del proceso de asignación de recursos públicos

De los capítulos 3 y 4 se desprende que, salvo el proceso de asignación de recursos de 1978 desarrollado durante 1977, en los demás casos y hasta este momento, el proceso de asignación no se ha

dado con la real participación de los ejecutores del gasto, es decir, metodológicamente ha sido sólo un proceso deductivo que va de arriba –autoridades globalizadoras decisorias– hacia abajo –autoridades ejecutoras de gasto–, por lo que dicho proceso no ha sido, como debiera ser, altamente participativo entre autoridades que conducen, autoridades ejecutoras operativas y los distintos sectores de la sociedad, a pesar del mandato de la ley en ese sentido.

Metodológicamente, el proceso no ha sido deductivo-inductivo, como debiera ser, salvo el caso ya señalado de 1977-1978, que desembocó en un conflicto entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responsable de la obtención de los recursos financieros y la Secretaría de Programación y Presupuesto responsable de su asignación.

Conceptualmente, se trata de una visión de la administración pública que va más allá del problema de la asignación, pues sus implicaciones e impacto se relacionan con los grandes objetivos del Estado, particularmente en países en vías de desarrollo, es decir, la planeación y la realización de las acciones del Estado deben estar encaminadas a la función y servicio públicos, que deben tener como fin último la atención de las necesidades sociales, con independencia de todas las argumentaciones, fundadas o no fundadas, para limitar y adelgazar el Estado.

La planeación y la programación no pueden tener otro sustrato, fundamento o base, que las necesidades sociales –déficit de atención en cobertura y calidad– y la disponibilidad de recursos, tanto no financieros –personal, materiales, servicios, bienes de capital, etc.– como financieros y, por lo tanto, el presupuesto no debe ser el “actor” principal –como lo ha sido siempre– sino sólo el resultado de costear el programa de acciones gubernamentales. Por lo tanto, la asignación de recursos debe estar sustentada en la planeación y en la programación, y por ende, en las necesidades sociales a solventar y los recursos disponibles.

Para lo esencial, con mayor razón que para lo superfluo, el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades sociales con la mayor suficiencia factible y con plena eficacia, pertinencia y eficiencia, lo cual sólo se puede lograr mediante una asignación de recursos basada en la planeación, la programación y el costeo de ésta.

Como la planeación y la programación, por todo lo expuesto, deben estar basadas en las necesidades sociales y los recursos disponibles, es fundamental la participación de las autoridades ejecutoras operativas, que tienen el mayor acercamiento a esas necesidades sociales y a los recursos disponibles, principalmente a los no financieros. Es decir, se requiere que la asignación de recursos se base en un proceso deductivo-inductivo, donde la autoridad decisoria en su función de conducción, oriente la planeación y la programación que deben realizar las autoridades ejecutoras, mismas que deberán costear las acciones comprendidas en los programas, para arribar a “presupuestos meta” que integrados por las “globalizadoras”, orienten los requerimientos que éstas deben cubrir con el ingreso.

Determinada la disponibilidad “máxima” factible –la más cercana a la meta–, las autoridades ejecutoras deberán ajustar los anteproyectos finales con base en prioridades previamente establecidas.

Metodológicamente, la asignación de recursos públicos debe concebirse entendiendo que son las necesidades sociales las que debe tener por meta a satisfacer el Estado, no hacer depender de un ingreso “viable” su cobertura, mediante un simple proceso distributivo no relacionado con ellas. En síntesis, el proceso debe ser dialéctico:

Necesidades sociales y recursos disponibles no financieros ↔ costeo de acciones → presupuesto meta = ingresos en búsqueda de la meta → ajuste con base en prioridades → asignación de recursos.

El planteamiento anterior adquiere mayor importancia en el siglo XXI, que se inicia con la búsqueda de consolidación del paradigma de la democracia, entendida no únicamente como la participación mediante el voto en la designación de los gobernantes, sino como la amplia participación de todos en la

solución de los problemas de todos, en síntesis, como lo señala el texto de nuestra Constitución, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Finalmente, no se trata de implantar en un país como éste, técnicas de asignación de recursos de países desarrollados, basadas en la denominada “presupuestación estratégica por resultados”, que sólo atienden a los resultados, olvidando los procesos para alcanzarlos, sin que se reste un ápice la importancia de éstos. En esos países, los procesos ya han sido perfeccionados y se revisan permanentemente cuando los resultados no son los deseables, en tanto que en las últimas épocas en México, los deseos modernizadores han desplazado la planeación y la programación por la evaluación, con énfasis sólo en “indicadores”.

3. Limitaciones del desarrollo de la planeación, programación y presupuesto públicos

La primera gran limitación de estos procesos se da por la desarticulación entre ellos, de tal forma que con independencia de las limitaciones específicas de cada uno, sus mecanismos de relación son muy deficientes. Analicemos los problemas de interacción que los afectan.

1º. A la planeación

La obligada dependencia que debe tener la programación de la planeación, carece de métodos eficaces para que ésta sea efectiva, pues la simple declaración o instrucción para que las acciones programadas tengan como marco de referencia y orientación a la planeación, no necesariamente aseguran que así suceda. Como ya se explicó, el método inductivo para la asignación de recursos no ha sido parte del proceso, lo que ha dado lugar a no requerir de un mecanismo eficiente que permita la comunicación eficaz entre autoridades decisorias y ejecutoras.

Podría decirse que no se cuenta con un sistema cardiovascular y nervioso por el que se transmitan información, ideas y pensamientos entre ellas, luego entonces las directrices y lineamientos, –grandes objetivos, estrategias y prioridades– de los planes y programas del mediano plazo, no permean debidamente a las áreas ejecutoras.

El resultado es que esos planes y programas, emanados de la planeación, se quedan guardados en los libreros de los funcionarios superiores, sin que las áreas operativas hayan participado en su formulación y menos aún las consideren eficazmente en su quehacer cotidiano, es decir, no hay mecanismos efectivos para su internalización.

2º. A la programación

La programación, entendida como la planeación del corto plazo, en nuestro caso, hasta ahora, a un año, constituye la planeación específica de las acciones a realizar en el ejercicio fiscal.

Aun cuando en 1977, al implantar “El presupuesto por programas” en el sector público, ya se preveía una estructura programática que alcanzaba en su estructura al “proyecto”, pasaron desde entonces 24 años sin que se instrumentara adecuadamente y es hasta el proceso para el año 2002, que se implanta definitivamente. Este concepto, el proyecto, que constituye la unidad celular de la programación y no tiene carácter interinstitucional, agrupa conjuntos de acciones a realizar por una sola unidad responsable y, por lo tanto, permite establecer responsabilidades con toda precisión, debe tener como características esenciales, las siguientes:

- a. Todas las acciones y tareas públicas (el 100%) deben quedar comprendidas en alguna unidad celular básica de la programación, proyectos de servicios relativamente regulares que deben estar sujetos a permanente innovación (ahora denominados, para 2002, “procesos”, distinción

apropiada) y proyectos de vida y temporalidad específica (ahora denominados proyectos de innovación o de inversión).

- b. Los procesos y proyectos deben ser formulados debidamente, conforme a las técnicas ampliamente desarrolladas para tal fin, de tal manera que cuenten con objetivos, estrategias y metas e indicadores para diferentes niveles de esfuerzo, basados en prioridades.
- c. Los procesos y proyectos deben ser el instrumento que sirva de enlace a los procesos de carácter macro, que atienden las necesidades de información de las áreas globalizadoras, con los de carácter micro, pero además deben antes cumplir con esa función, tener un fin primario que es servir eficazmente a las áreas ejecutoras para el desarrollo de su quehacer público cotidiano.

Un primer problema se deriva del hecho de que durante el lapso de 22 años, salvo el sector educativo, en México no se establecieron estas unidades básicas, y en los pocos casos en que sí se hizo, no fue para el 100% de las acciones y menos aún se formularon debidamente, quedando como simples estructuras huecas, a lo sumo con objetivos, estrategias y metas. Ahora se han implantado para el ejercicio 2002 en forma generalizada, pero aún se carece de una correcta formulación y evaluación de ellos, por lo que no resultan en un instrumento eficaz para la administración interna de dependencias y entidades.

Un segundo problema se encuentra en el cálculo de las metas e indicadores. Dada su falta de vinculación con la presupuestación, el cálculo de las metas nunca se sujetó a ninguna técnica, para que, con base en las necesidades sociales y los recursos disponibles, predeterminara razonablemente lo factible a lograr.

El tercer problema y quizá el de mayor profundidad, lo constituye el hecho de que no se ha logrado internalizar en los procesos y proyectos la importancia y bondad de éstos como instrumentos para la planeación de su propio trabajo y se han venido entendiendo como un requisito sujeto a cumplimiento, so pena de sanción, impuesto por las autoridades globalizadoras.

3°. A la presupuestación

Es el proceso más antiguo, el que apareció antes que los demás, por lo que en sus orígenes no tuvo que relacionarse con ningún otro, y en términos reales así ha subsistido, pues aun cuando declarativamente se dice que el presupuesto es el necesario para el cumplimiento de las metas, no existe ningún elemento que demuestre tal cosa, salvo casos muy especiales como pueden ser proyectos nuevos o de inversión, en los cuales el cálculo del costo del proyecto se transforma en el presupuesto de los mismos.

El cálculo del presupuesto, como se explica en los capítulos tercero y cuarto, obedece al método incremental, es decir, al presupuesto del ejercicio fiscal anterior, más o menos modificaciones – ampliaciones y reducciones-, más los complementos a la anualidad. Dicho cálculo se conoció con el nombre de presupuesto “irreductible”, aun cuando en los últimos tiempos se ha tratado con diferentes denominaciones. A dicho presupuesto se agrega la diferencia entre el presupuesto de ingresos y este irreductible, lo que se conoce como nuevas necesidades.

Como se puede desprender de lo anterior, no es necesaria, ni guarda ninguna relación “directa” con la programación, es decir, el presupuesto no es el resultado de costear lo que se va a realizar. Se trata de un presupuesto que deviene del presupuesto del año anterior y así sucesivamente, como diría el Dr. Juan Prawda W, se trata de una “caja negra”, que se desconoce a que acciones responde.

Lo anterior trae como consecuencia una generalizada inequidad presupuestal, que al correr del tiempo, generará que ciertas áreas por distintas razones, por ejemplo, que tuvieron gestores con más capacidad de discusión o influencia sobre los asignadores del presupuesto, ahora puedan tener más recursos que los realmente necesarios, o bien que otras tengan déficit ancestrales que no han permitido corregir problemas de calidad en los servicios, lo que particularmente sucede en áreas de servicios de salud y educación. En otros casos existe superávit en unas partidas y déficit en otras, con efectos de ambas naturalezas.

En síntesis, no existe una vinculación, una articulación real entre la programación –el qué hacer– y la presupuestación –los recursos para hacerlo–, es decir, no hay una relación entre las metas a lograr y los recursos para ello, de tal manera que el presupuesto fuese el resultado de multiplicar la cantidad de metas por el costo unitario requerido técnicamente para realizarlas, aun cuando en el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP), en la Nueva Estructura Programática (NEP) de la administración anterior y en el Proceso de Planeación Estratégica de esta administración, se ha hablado de esta idea e incluso de costos base cero, sólo marginalmente, sin que se haya hecho nada para implantarla, y todo en aras de profundizar en resultados a través de “indicadores”.

4. Necesidad de un método de asignación racional y eficiente

1º. El problema de articulación

Como se desprende de lo explicado en el apartado anterior, un primer problema que afecta seriamente la asignación de recursos financieros públicos en sus vertientes global y sectorial, es la desarticulación del proceso administrativo público –planificación (gran visión integral y totalizadora de la nación a la que se aspira), planeación (acciones de mediano plazo para caminar al país que se aspira, derivadas de los déficit sociales y los recursos disponibles), programación (previsión de las acciones de corto plazo, anuales, para alcanzar las metas del mediano plazo, conforme a las circunstancias presentes), presupuestación (cálculo del costo de las acciones programadas), ejercicio (uso de los recursos financieros presupuestales para integrar los recursos no financieros, requeridos para llevar a cabo las acciones programadas), ejecución o gestión (etapa suprema en la que se realiza lo planeado, programado y presupuestado para alcanzar paulatinamente lo planificado), control (acciones encaminadas a conocer sobre la marcha los problemas que generan desviaciones respecto a lo programado y presupuestado) y evaluación (análisis de los resultados logrados respecto de los programados, para determinar su impacto sobre el bienestar social y lo planificado y retroalimentar el proceso) –, lo cual, evidentemente no ha sido razonable, es decir, en realidad sólo se ha pregonado la existencia del proceso administrativo público, como muestra de evolución tecnológica, pero en buena medida ha sido una simulación, dada la falta de voluntad política sistemática por razones de diversa índole, e incluso por la maldad intrínseca de ciertos funcionarios.

2º. El problema de asignación de recursos en el nivel global y sectorial del sector público

Esta investigación, como ya se explicó, estudia y busca plantear una propuesta de solución a la asignación de recursos hacia el interior de los sectores, ramos, estados y municipios, para lo cual se parte de dos supuestos: el primero, que la planificación está dada; y el segundo, que la asignación, en su vertiente global, está también dada, sin dejar de manifestar la relación dialéctica y los efectos de una sobre la otra. A partir de tales supuestos podrán sintetizarse los problemas de la asignación de recursos públicos en esta vertiente, como sigue:

- a. Existe una asignación de recursos públicos no razonable, dado que no se desprende de un proceso administrativo público integral e integrado en forma sistémica.

- b. La planeación, derivada de la planificación, carece de un mecanismo de comunicación eficaz de la información y de las ideas, que haga posible un método inductivo-deductivo por el que puedan permearse las directrices de los órganos decisorios a los órganos operativos y puedan, los primeros, recibir la información, sensibilidad y conocimiento específico de los problemas sociales y de la forma en que son atendidos por los segundos, es decir, un mecanismo que internalice sistémicamente la construcción de los planes y su estructura final, que precise y detalle la hoy denominada “misión” de las dependencias y entidades.

Adicionalmente, la planeación ahora llamada estratégica, por comprender a la planificación, todavía no ha logrado su consolidación técnica, existiendo aún áreas y personas de la administración pública, sin la capacitación necesaria y suficiente, para comprender los elementos esenciales que deben integrar un plan.

- c. La programación, que tiene como marco de referencia obligado a la planeación, aun cuando en el año 2002 se ha logrado la implantación de las unidades básicas celulares de ella, requiere de dar contenido a las mismas para que no se queden como entelequias vacías, es decir, requiere que los procesos y los proyectos se formulen técnicamente y se evalúen correctamente, como condición para que tengan una utilidad efectiva hacia el interior de las dependencias y entidades, y permitan la definición de los recursos no financieros requeridos para la ejecución de las acciones en ellos comprendidos, a efecto de calcular debidamente su costo en la etapa de presupuestación, con independencia de la condición sine qua non antes señalada, de que deben en conjunto contener el 100% de las actividades de toda la administración pública.

Por otra parte, un problema también principal de la actual programación, es la deficiencia técnica en el cálculo de la cantidad de metas a lograr en cada ejercicio fiscal, derivado de la actual desarticulación entre éstas y el presupuesto.

- d. La presupuestación fundada en el modelo incremental, sin duda no asegura que los recursos asignados finalmente permitan la realización de las acciones programadas, generando déficit o superávit.
- e. La asignación de los recursos públicos al interior de los sectores, estados y municipios, basada en el método incremental y no en el proceso administrativo público, es decir, en lo que se ha planeado hacer en el mediano plazo y en las acciones que se han programado realizar el siguiente año, produce una asignación deficiente y no pertinente.
- f. Los ajustes requeridos a las acciones y metas que se derivan de la asignación de recursos global definitiva, sobre los anteproyectos de programa presupuesto solicitados originalmente por dependencias, entidades, estados y municipios, carecen de racionalidad si no están basados en priorizaciones técnicas previamente elaboradas y, cuando el presupuesto no deviene de costos unitarios, hacen muy difícil la argumentación de su defensa en beneficio de la atención de las necesidades sociales.
- 3°. El problema del cambio conceptual en la asignación de recursos públicos

Como ya se expresó en el segundo apartado, existe un problema conceptual en la asignación global de recursos públicos, puesto que la determinación de los ingresos por asignar no es el resultado de un esfuerzo por satisfacer un proyecto de presupuesto “meta”, basado en las necesidades sociales, sino en la proyección de los ingresos, condicionada sólo por las previsiones del comportamiento macroeconómico y las posibilidades de recaudación, que por cierto son altamente deficientes por su desapego a los principios de la teoría de la imposición.

Pero la solución a ese problema, además de una diferente postura **conceptual**, requiere de una construcción del anteproyecto de programa presupuesto “meta” razonable, lo que sólo puede lograrse calculándolo con base en el costo unitario de las acciones, de otra forma, si dicho anteproyecto se calcula con base en el método incremental, entonces las “nuevas necesidades” que contendría no tendrían un fundamento razonable y a lo sumo, en el mejor de los casos, éste sólo sería de orden político, aún justificado en necesidades sociales.

Por último, si como es probable, los ingresos factibles aún habiéndose determinado tratando de satisfacer el presupuesto “meta”, no lo satisfacen plenamente, los ajustes a dicho presupuesto “meta” para que sean racionales debieran ser basados en prioridades y en costos de las metas, de otra manera son arbitrarios.

4°. El problema del énfasis en las etapas del control y la evaluación

En la última década, buscando la modernización de estos procesos, la administración pública federal importó de los países más avanzados, la denominada “presupuestación por resultados” para enrolarse en lo más avanzado en la materia.

Esta actitud parece un tanto cuanto irreflexiva, toda vez que esos países han recorrido un largo camino en la materia, pasando por el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, la planeación estratégica y la planeación por actividades, hasta llegar a la planeación y presupuestación por resultados, habiendo, más que sustituido una técnica por otra, dejado el avance logrado en cada etapa y complementando y perfeccionando lo realizado para arribar al nuevo, es decir, no borrando lo logrado sino perfeccionándolo.

En nuestro caso, sin haber pasado esas etapas y continuando con el retraso que ha significado el presupuesto incremental, se ha buscado implementar sobre esa añeja e irracional base, una planeación por resultados, estableciendo como lo más importante la planeación estratégica con la evaluación por resultados, acentuando el énfasis en los indicadores de esos resultados.

Tal actitud no sólo es ilógica, si se consideran todos los problemas antes planteados, sino que puede transformarse en un ejercicio más de simulación, haciendo daño a los beneficios de administrar por resultados, siempre y cuando no se resuelvan, paralelamente, los problemas en este capítulo descritos.

Finalmente, conviene señalar que igual énfasis se ha dado al control con normas y procedimientos exacerbados; exhaustivos y poco eficaces, tratando de eliminar la corrupción endémica para lograr la “transparencia”, con independencia de haberse entorpecido y llenado de obstáculos la operación, así como haberse logrado la inmovilidad y el miedo en funcionarios y empleados que han dejado de ser operativos, sin haberse extirpado el cáncer de los auténticamente defraudadores y corruptos.

5.3 PLANTEAMIENTO PRIMARIO DE SOLUCIÓN (Plan de trabajo)

1. Impacto deseable de una solución a la problemática de la asignación de recursos en las entidades públicas en México

La solución al problema que se ha presentado, no tiene como finalidad única lograr la racionalidad y eficiencia, llamemos “técnica”, del proceso de asignación de recursos públicos, sino esencialmente y sobre todo, buscar la equidad y suficiencia en la atención de las necesidades de la población, dando prioridad a los segmentos pobres física, económica, cultural y socialmente, en una óptica sistémica, es decir, entendiendo que los habitantes, la población, son los elementos últimos de una gran sistema que es la Nación Mexicana.

El desarrollo de la Nación, por ser sinérgico depende del nivel y estado de sus componentes, esto quiere decir que las deficientes condiciones de éstos afectan a la Nación por entero y la mejora sustancial de los mismos tiene un efecto de “circulo virtuoso”, que *sistémicamente* se expresaría como “autopoiesis” a sistemas emergentes superiores, y socialmente como desarrollo socioeconómico y cultural.

2. Oraciones tópicas de la investigación derivadas del problema

1. Tener como propósito mejorar el proceso de asignación de recursos en las entidades públicas, utilizando el enfoque del presupuesto base cero.
2. Tener como propósito diseñar una metodología para conceptualizar a la entidad pública (organización social), como un sistema social.
3. Tener como propósito diseñar una metodología que articule el proceso administrativo público, como un subsistema del sistema social.

3. Hipótesis preliminar:

Si se modifica la formulación del presupuesto público de egresos en México, a partir de la consideración explícita de las necesidades sociales, utilizando la Teoría General de los Sistemas, y en esa concepción el proceso administrativo público y la técnica del presupuesto base cero, se aumentarán las posibilidades de mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos en las entidades públicas, en beneficio del bienestar social.

4. Propósitos específicos derivados de la hipótesis preliminar:

- a. El diseño metodológico de un subsistema de planificación que tenga como propósitos subyacentes los siguientes:
 - 1º. Diseñar la metodología sistémica para construir el sistema social de la entidad pública.
 - 2º. Diseñar la metodología para elaborar un plan de largo plazo de la entidad pública, con base en la técnica de la prospectiva, que coopere a definir la teleología del sistema social.
 - 3º. Diseñar la metodología para determinar las diferencias, entre el sistema formal y el sistema social (sistema informal).
- b. El diseño metodológico de un subsistema de planeación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
 - 1º. Diseñar la metodología para elaborar la estructura programático-presupuestal interna a partir de la estructura funcional del sistema social.
 - 2º. Diseñar la metodología para definir la revisión de la entidad pública, con base en la teleología del sistema social y los objetivos de largo plazo y, con base en ellos, los cambios viables al sistema formal.
 - 3º. Diseñar la metodología para formular un plan de mediano plazo de la entidad pública, en el marco de la planificación.
 - 4º. Diseñar la metodología para identificar los procesos y proyectos de cada uno de los subsistemas de la entidad pública, para integrar la estructura de procesos y proyectos del sistema social como un todo y, por lo tanto, que comprendan la totalidad de las actividades de la entidad pública.
- c. El diseño metodológico de un subsistema de programación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:

- 1°. Diseñar la metodología para formular (construir) y evaluar técnicamente los procesos y los proyectos, incluidos los ajustes viables al sistema formal.
 - 2°. Diseñar la metodología técnica para calcular las metas e indicadores de los procesos y proyectos en el corto plazo (un año), para distintos niveles de esfuerzo.
 - 3°. Diseñar la metodología para integrar el programa anual de la entidad pública, en congruencia con el plan de mediano plazo.
- d. El diseño metodológico de un subsistema de presupuestación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
- 1°. Diseñar la metodología para el cálculo de los costos unitarios fijos y variables de las metas de los procesos y proyectos.
 - 2°. Diseñar la metodología para el establecimiento de un modelo de priorización de las acciones.
 - 3°. Diseñar la metodología para la integración del presupuesto base cero anual, “meta” de la entidad pública (cantidad de metas por su costo unitario), en diferentes paquetes, a partir de los niveles de esfuerzo de las metas.
 - 4°. Diseñar la metodología para el ajuste del presupuesto “meta” a la disponibilidad de recursos financieros, con base en los paquetes presupuestarios y prioridades.
- e. El diseño metodológico de un subsistema de evaluación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
- 1°. Diseñar la metodología para determinar las desviaciones, y sus causas, de lo realizado frente a lo programado en términos de eficacia, eficiencia y relevancia (impacto).
 - 2°. Diseñar la metodología para la creación de un subsubsistema que permita la realización de juicios de valor, análisis de cambio y retroalimentación al sistema social y sus subsistemas.
- f. El diseño metodológico para la determinación de las interacciones del subsistema SSPPPPE con los demás subsistemas, a efecto de que sirvan de base a la consideración de estas interacciones en la construcción y operación de los demás subsistemas, particularmente de los procesos transversales de ejercicio (integración), ejecución de las acciones y control.

Este capítulo ha permitido establecer los límites de la investigación, ordenar y sintetizar los problemas y con ellos plantear el problema central, objeto de una propuesta de solución y así realizar un primer apunte sobre los objetivos de dicha propuesta. El planteamiento primario de solución, en realidad se considera como la hipótesis de trabajo que debe guiar la investigación.

Para dar consistencia a la metodología que se expresó en la introducción y aunque la teoría ha estado presente junto con las evidencias empíricas, ahora es necesario proceder a estudiar las concepciones teóricas y empíricas específicas para dar solución al problema planteado, mediante un modelo de asignación de recursos públicos, para lo cual, en la siguiente (segunda) parte de este reporte, se explican los aspectos relevantes de las teorías y evidencias que aportan elementos para el diseño del modelo.