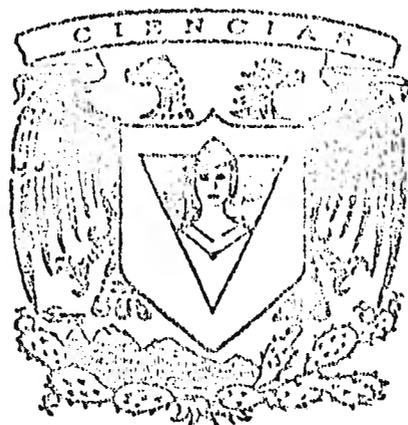


Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS



Bases para un Sistema de Evaluación
de Entidades Paraestatales.

(Caso SARH)

T E S I S
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS ACTUARIALES
P R E S E N T A:

ROMAN SALDAÑA ITO

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

PROLOGO

INTRODUCCION

I.	LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES	1
1.1.	Conceptos de Administración.	1
1.2.	La Administración Pública.	7
1.3.	Las Paraestatales en la Administración Pública	11
1.3.1.	Antecedentes, Origen y Evolución de la Empresa Pública.	12
1.3.2.	Justificación y Desarrollo de la Actividad Empre- sarial del Estado.	26
1.3.3.	Importancia de las Paraestatales	27
1.3.4.	Objetivo de las Paraestatales.	28
1.3.5.	Clasificación de las Entidades	31
1.3.6.	Problemática	36
1.3.7.	Legislación para las Empresas Públicas	40
1.4.	Políticas Gubernamentales	49
1.5.	Comportamiento del Sector Agropecuario y Forestal.	53
1.5.1.	Política Sectorial	55
1.5.2.	Propósitos Sectoriales	57
1.5.3.	Acciones a realizar durante 1980-1982 en el Sector .	59
II.	EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	64
2.1.	Antecedentes	64
2.2.	El Presupuesto Público	66

2.2.1.	Los Objetivos de los Presupuestos Públicos	66
2.2.2.	Transformación de los Presupuestos Públicos.	68
2.2.3.	La Era de los Controles Fiscales	69
2.2.4.	La Orientación Administrativa.	71
2.2.5.	La Siguiete Innovación, El Presupuesto por Programa	76
2.3.	El Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programa . .	80
2.3.1.	El Presupuesto Tradicional	81
2.3.2.	El Presupuesto por Programa.	82
2.3.2.1.	Objetivos del Presupuesto por Programa . .	82
2.3.2.2.	Características de los Programas	84
2.3.2.3.	Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programa	86
2.3.2.4.	Categorías Programáticas	89
2.3.2.5.	El Ciclo Presupuestario.	94
2.3.2.6.	Clasificaciones Presupuestarias.	101
2.4.	El Presupuesto y la Planificación.	104
2.4.1.	Antecedentes sobre la Planificación en México. . . .	104
2.4.2.	Concepto de Planificación.	109
2.4.3.	Niveles de Planificación	111
2.4.4.	Escalas de la Programación	112
2.4.5.	Escalas Actuales de la Programación en México. . . .	113
2.4.6.	Sistemas de Orientación Apoyo Global	115
2.4.7.	Modelo de País y Modelo de Planificación	118
2.4.8.	Métodos para la Programación	120
III	EL ENFOQUE SISTEMICO	123
3.1.	Definiciones de Sistema.	123
3.2.	Consideración Básica	124
3.3.	El Enfoque Sistémico	127
3.4.	El Enfoque del Sistema de Evaluación	127

IV.	EL PROCESO DE EVALUACION.	132
4.1.	La Importancia de la Evaluación.	135
4.1.1.	Concepto de Evaluación	137
4.1.2.	Clasificaciones de la Evaluación del Gasto Público .	139
4.2.	Bases para una metodología	152
4.2.1.	El Propósito de la Evaluación.	153
4.2.2.	Los Objetivos y Metas ante los cuales se Evalúa. . .	153
4.2.3.	La Capacidad de Producir Efectos que tiene el Gasto Público.	155
4.2.4.	Gasto a Evaluar.	156
4.3.	Areas a Evaluar.	161
4.3.1.	Area Económica-Industrial.	162
4.3.2.	Area Económica-Social o de Servicios	163
4.3.3.	Fomulación e Interpretación de Indicadores.	165
	4.3.3.1. Módulo Económico-Industrial.	165
	4.3.3.2. Módulo Económico-Social.	172

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

El presente trabajo persigue dos objetivos principalmente, - uno es llegar a la culminación de los estudios realizados para la obtención del título profesional en la licenciatura de Ciencias Actuariales; el otro, busca ser una aportación dentro de la Administración Pública de nuestro país orientada a sentar las bases para un sistema de evaluación de las entidades paraestatales partiendo del presupuesto por programa implantado en todo el sector público federal en la presente administración.

Un objetivo adicional es el mostrar un campo más donde los actuarios se pueden y se están desarrollando.

Tradicionalmente se le ve a la persona que estudia Actuaría - como el ente productor de modelos, de programas para cómputo, manejador de la estadística y de las probabilidades, y desde un punto de vista, el actuario es muy árido pues en su formación escasamente cuenta con materias humanísticas y sociales, es por ello que al actuario casi nunca se le invita a traba--

jar o colaborar en áreas sociales, humanísticas o de otra índole que no sea matemáticas y computación. Por otro lado se han creado los mitos de que el actuario es una de las profesiones mejor pagadas; el otro mito, es que el ser o estudiar actuario es casi sinónimo de ser o estudiar para "genio".

Nada más lejano de la realidad; al igual que todas las profesiones, tanto puede ganar un abogado, un economista, un contador, etc. como un actuario y tan brillante puede ser uno de estos como este último.

Quiero utilizar este canal para hacer un llamado de conciencia al actuario y futuros actuarios, así como a los organizadores de la carrera, con el propósito de reestructurar la carrera y se consideren dentro del plan de estudio materias como sociología, economía, filosofía, ciencias políticas, etc., de tal manera que la formación del futuro estudiante se sensibilice y no sea todo números y computadoras. No pretendo que se cambie la esencia de la carrera pero sí que se le enriquezca con una panorámica general de las materias antes señaladas.

Pasando al trabajo, quiero advertir que quien quiera encontrar un modelo o expresión propios de un matemático no los en

contrará, el trabajo está encaminado a la Administración Pública y a la economía, espero que esto no sea motivo de desilusión.

Espero que pronto los egresados de nuestra querida Facultad de Ciencias sean menos frios y ávidos y más sensibles y conscientes y se abandone esa postura de comercializar la carrera.

Escogí este tema debido a que durante este régimen se le dio mucha importancia a la evaluación, en todas las actividades desarrolladas por el Estado, además de que casi al inicio del sexenio empecé a laborar en la Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dentro del área de evaluación económica - en donde se me despertó el interés y la inquietud por formular un sistema de evaluación para las entidades paraestatales, como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones de otorgamiento de recursos en monto y distribución, considerando los objetivos, políticas, alcances y prioridades de cada entidad enmarcadas dentro de un Plan Básico de Gobierno.

Con este trabajo se sembró en mí muchas dudas e inquietudes,

debido al escaso material bibliográfico, lo reciente del pre supuesto por programa, y de la evaluación como parte del pro ceso de programación presupuestación.

Este modesto trabajo que es un acopio de información, ideas y experiencias ajenas y propias es un esfuerzo por mi parte, - con la esperanza de que a los futuros colegas lo afinarán y - enriquecerán por medio de los instrumentos matemáticos, seguramente existen fallas e insuficiencias en el análisis y plan teamiento, estoy consciente de ello y seguiré en el afán de - superarlos.

Quiero hacer patente mi agradecimiento a la Institución (SARH) por todas las facilidades recibidas, asimismo, a todas aque-- llas personas involucradas que de una u otra forma contribu-- yeron en este escrito.

Con el riesgo que conlleva el herir susceptibilidades, me per-- mito destacar la colaboración de Antonio Escobedo Aguirre, li cenciado en Ciencias Actuariales y Maestro en Demografía; al compañero y amigo Israel Calvo Villegas licenciado en Econo-- mía; en el tedioso trabajo de la mecanografía hago patente re-- conocimiento a Amparo Vázquez Oliva y a Alma Rosa Lozano pai-- sana y amiga que me auxilió en parte del trabajo mecanográfi-- co.

Por último me hago responsable de las deficiencias en que pueda incurrir la realización de este documento.

INTRODUCCION

Una de las actividades más importantes de los individuos y de las Instituciones es la toma de decisiones. Estas decisiones que se toman a diario conllevan, a la selección de uno o varios cursos de acción encaminados a alcanzar un objetivo pre-determinado.

Estos objetivos son tan diversos como actividades hay, como son: estético, social, político, económico, etc. y que se conocen generalmente con el nombre de "bienestar". Las más de las veces medimos nuestro bienestar en función del dinero y los bienes y/o servicios que aquél puede adquirir, las decisiones que podemos tomar influyen en nuestra posición económica presente y futura. Es por esto que debemos hacer una Evaluación Económica de cada una de las opciones o cursos de acción.

En la vida actual se presentan varias proposiciones para cumplir una cierta finalidad, como es: el fabricar cierto producto, instalar una nueva planta, financiar un proyecto, prestar un servicio, etc. Todas estas proposiciones cumplen con

la finalidad en forma adecuada, más cada una de ellas implica diferentes erogaciones y percepciones de dinero a lo largo de un lapso determinado.

El problema a que nos enfrentamos es entonces el de elegir la proposición económicamente más conveniente.

El análisis de la decisión, la evaluación económica de las opciones que se tienen a mano, es una de las últimas fases de todo estudio completo para el cual tiene que recopilarse bastante información: mercados, materias primas, precios, costos, etc., tiene relevancia porque influye en la información respecto a erogaciones y percepciones de cada una de las proposiciones.

Seguramente en la selección de las proposiciones que se evaluarán desde el punto de vista económico, ya se han descartado varias, que aún cuando puedan ser factibles, no se consideran deseables a la luz de elementos poco cuantificables en términos monetarios.

Un estudio que ayude en la toma de decisiones incluye:

- . Identificación del problema

- . Generación de alternativas para resolver parte de, o todo el problema.
- . Selección de la "más conveniente".

La experiencia nos muestra que el éxito o fracaso de la organización depende de las decisiones de muchas personas, así mismo esa complejidad de las opciones obliga a instrumentar sistemas que proporcionen a los dirigentes la necesaria agilidad para afrontar y decidir en sus problemas. Es por lo mismo, que si desea mantener la eficiencia de la administración, se requiere disponer de mediciones que proporcionen en forma ágil y oportuna una imagen real de las actividades que desarrolla una organización orientada hacia el alcance de los objetivos previstos, así como una evaluación del desempeño de aquella.

El tomador de decisiones o responsable requiere de avisos o señales que sean fáciles de discernir sin que haya necesidad de entrar en pormenores. De hecho una medición implica la existencia de una norma o parámetro que, al compararlo con datos reales, pueden resultar favorables o contrarios. De esta manera será posible formar un juicio no inventivo de una si-

tuación, y dictar las medidas correctivas si fuese necesario.

En el desarrollo global del país, el comportamiento del sector agropecuario y forestal reviste una gran importancia por la repercusión que tiene en el crecimiento de la economía mexicana y en el nivel del bienestar de la mayoría de la población que dependen de él.

El impulso y apoyo que se da a este sector, mediante los recursos y facultades atribuidas a la SARH, siguen constituyendo dentro de la acción gubernamental una de las más altas prioridades.

Para poder satisfacer eficaz y eficientemente tales atribuciones, la SARH requiere poder contar con los procedimientos adecuados a cada uno de los componentes de su proceso administrativo.

Empero, no se cuenta con los elementos para estimar cuál es el impacto que las acciones de la SARH tiene en el desarrollo del sector agropecuario y forestal y lo más importante si los resultados de los programas están logrando resolver la problemática del campo, en un sentido congruente con la exigencia -

de asegurar la satisfacción de los mínimos de bienestar para toda la población y no de favorecer la acumulación desmesurada de beneficios en manos de sólo unos cuantos.

Para conocer si se cumple a plenitud con el cometido del sector se deberá estar en posibilidad de responder a interrogantes como las siguientes:

- ¿ En qué medida los programas de la SARH, en materia de asistencia técnica, sanidad vegetal y ampliación de distritos de riego, contribuyeron a la tasa de crecimiento de la agricultura durante 1979 ?
- ¿Cuál fue su incidencia, que en materia de justicia distributiva y de generación de empleos tuvieron las 191 mil hectáreas que en 1977 se incorporaron al cultivo de riego ? ¿Cuál fue su relación beneficio costo económico y social, en comparación con la de los programas de atención a la zona temporalera ?
- ¿ Frente a distintas alternativas en el empleo de recursos para una misma finalidad, o frente a finalidades diversas atender con un mismo volumen de recursos. ¿ Cómo

decidir qué proyectos se aprueban y cómo contar con los -
argumentos de apoyo para la obtención del presupuesto res-
pectivo ? ¿ Cómo justificarlo una vez ejercido ?

- ¿Cuál es la relación de prioridad que entre sí guardan -
los diversos proyectos ?
- ¿ Se realiza conforme a lo programado la ejecución de los
proyectos ?
- En caso de existir desviaciones; ¿ han sido corregidas -
éstas ? ¿ Pudieron haber sido previstas ?
- ¿Cuál es la prioridad que tienen los programas de rehabi-
litación de distritos de riego y la eficiencia de los --
equipos humanos que los lleven a cabo, que permitan deci-
dir una solicitud sobre transferencias o ampliaciones pre-
supuestales ?
- ¿ En las zonas temporaleras, cuáles son los resultados -
concretos a corto y mediano plazo que mediante el progra-
ma de Distritos de Temporal se esperan en materia de pro-
ductividad y mejoramiento de la calidad de la vida de sus

habitantes ?

- ¿ En qué medida es congruente la acción de las entidades paraestatales con los objetivos del sector en materia de justicia distributiva, producción de bienes básicos y generación de empleo ?
- ¿ Se está actuando con las estructuras y procedimientos más adecuados ?

Resumiendo: ¿ Todos los recursos que se ponen en juego permiten lograr resultados óptimos en materia de producción, generación de empleos, justicia distributiva, apoyo a la organización de productores e incremento en la eficiencia del sector ?

Para contestar en forma gradual a estas y otras cuestiones, - de manera sistemática, eficaz y oportuna se requiere que dentro de todo el sector y a todos los niveles se realice la función de evaluación, apoyada en una ágil y amplia red de información.

Para dar respuesta a esta serie de interrogantes el trabajo -

que pongo a consideración, fue desarrollado para el sector paraestatal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la secuencia fue la siguiente: en el primer capítulo se ofrece un panorama general de las entidades paraestatales; en el segundo se describe el papel que juega el presupuesto en la administración pública; en el tercer capítulo se presentan los conceptos básicos del enfoque de sistemas; finalmente en el cuarto capítulo se responde al objetivo central del trabajo, esto es, a formular las bases para la creación de un sistema de evaluación de las entidades paraestatales.

C A P I T U L O I

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES

El propósito de este capítulo es el dar un panorama general de lo que son las paraestatales, es decir, cuales son sus objetivos y antecedentes, así como las clasificaciones de las mismas; asimismo se tratará de ilustrar de la importancia que guardan las entidades paraestatales dentro de la administración pública.

1.1. Conceptos de Administración

"Cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí sólo, han aparecido rudimentos de la administración. Existe un propósito y hay una acción conjunta; por eso la administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos". ^{1/}

Aunque es necesario afirmar este concepto, se advierte que las actividades de los grupos humanos dirigidos hacia un fin, se pueden dar en forma ilícita, y por ende, las actividades

des de grupos que cooperan para alcanzar determinado objetivo no siempre implicarán administración, por no llevar la idea de servicio.

En un primer intento por delimitar la citada noción, se centrará en una actividad humana de conjunto, siendo sus características fundamentales las de prever, organizar, mandar, coordinar y constatar, y cuyo fin es el de servir a alguien. Prever, significa planear el futuro; organizar, ligar los casos de tal forma que correspondan a un mismo sistema; mandar; hacer funcionar al personal; coordinar, procurar que no se pierdan o dispersen los esfuerzos realizados para lograr determinados propósitos y constatar, verificar si se ha realizado conforme a los planes formulados. Estos factores suponen, actividad y que en la administración está subordinada a un servicio. 2/

Esa actividad humana subordinada a un servicio, conduce a definir a la administración de acuerdo con la etimología del vocablo.

Administrar, deriva de las palabras ad-ministrare, que significa servir a; o bien la contracción de ad-manus-trahere, traer a mano, manejar, lo que se refiere a una gestión de asuntos o intereses.

En el diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar y el administrador se define como la persona que administra, dirige, maneja, sirve y ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

La acepción vulgar no está lejana de lo anterior, para ella, administración significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda. Pero presupone que se administra, cuando se ejerce de manera intencional cierta actividad para alcanzar un determinado fin y en servicio de otro. Esta concepción de acción de dirigir, regir y controlar a un conjunto de personas y bienes, tiene como objetivo alcanzar intencionalmente un fin público o privado en forma lícita.

De las definiciones ^{3/} hechas por los principales estudiosos de la Administración, se pueden analizar y deducir sus elementos fundamentales.

E.F.L. Brech: "Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado".

J.D. Mooney: "Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la

naturaleza humana". Y contrapone esta definición con la que da sobre la organización como: "la técnica de relacionar - los deberes o funciones específicas en un todo coordinado".

Peterson and Plowman: "Una técnica por medio de la cual se - determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular".

Koontz and O'Dinnell: consideran la Administración como: - "la dirección de un organismo social, y su efectividad en al canzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes".

G.P. Terry: "Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno".

F. Tannenbaum: "El empleo de la autoridad para organizar, - dirigir, y controlar a subordinados responsables (y consi- - guientemente, a los grupos que ellos comanda), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coor dinados en el logro del fin de la empresa"

Henry Fayol (considerado por muchos como el verdadero padre de la moderna Administración), dice que "administrar es pre-

ver, organizar, mandar, coordinar y controlar".

Agustín Reyes Ponce apunta que la Administración "Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".

De lo anterior se puede afirmar que la acción administrativa viene a ser la acción de dirigir a grupos de personal, lo que da origen a una función de carácter social y una disciplina compuesta de principios, técnicas y reglas, cuya aplicación a grupos humanos permite establecer sistemas racionales del esfuerzo cooperativo por medio de los cuales se pueden lograr propósitos comunes.

Asimismo, se puede afirmar que la administración es el proceso por medio del cual el hombre intenta introducir orden y aplicar dirección y control; adecuados a las diversas instituciones de la sociedad para lograr determinados objetivos.

En un concepto más simple, administrar es lograr un objetivo predeterminado mediante el trabajo conjunto de personas debidamente coordinado por un director o cabeza.

Todo acto administrativo implica una serie de etapas o proce

previstos.

Resumiendo, la administración contiene la dirección, la coordinación y el control de los recursos para alcanzar un objetivo.

Se define frecuentemente como "el arte de lograr resultados a través de otros" o "como la función que las cosas se realicen por medio de otros".

La dirección es un arte dinámico, que implica la fusión y control de los recursos humanos y físicos disponibles en un sistema administrativo. El objetivo básico de la administración es enfocar y dar consistencia a programas de ejecución para conquistar una meta determinada.

1.2. La Administración Pública

En un principio la administración pública tuvo un marcado carácter abstencionista ya que la actividad administrativa del Estado se reducía al mínimo, dado el dogma fisiocrático "dejar hacer, dejar pasar", por esto al Estado solamente le correspondía asegurar el orden público, o sea, tenía la mi--

si3n de gendarme. Su actividad no debfa traspasar los l3mites de la defensa, el orden y la justicia, sin embargo, en esta etapa se permitfa una serie de intervenciones de orden administrativo, fundamentalmente para la construcci3n de obras p3blicas, en materia de beneficiencia, de ensefianza, etc.

El aumento de: la poblaci3n, el progreso material y t3cnico, la concentraci3n de la poblaci3n, la elevaci3n del nivel de vida, la concentraci3n capitalista, etc3tera, originaron un crecimiento del intervencionismo administrativo del Estado que es la caracterfstica de la administraci3n p3blica moderna; hoy en dfa no es posible dar l3mites a la actividad del Estado, a trav3s de la administraci3n que es su aspecto m3s concreto.^{5/}

No existe una buena definici3n de lo que es administraci3n p3blica, es decir, a pesar que hay definiciones consisas, los estudiosos de la materia no se han puesto de acuerdo para dar una definici3n exacta de lo que es la administraci3n p3blica. Desde Woodrow Wilson, Luther Gulick, Marshall E. Dimock, Leonard. D. White, Robert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, etc. **

Se puede hacer un intento de definir la administración pública a partir de las funciones de procedimiento que han de ejecutarse:

1. Implantar metas y objetivos estratégicos globales y seleccionar los objetivos de actividades públicas concretas.
2. Determinar los requisitos para conquistar estos objetivos e implantar las operaciones o actos necesarios para llevar a la práctica el plan estratégico, inclusive la elección del mejor procedimiento para ejecutar estas operaciones.
3. Determinar cuáles son los recursos asequibles -- (hombres, dinero, máquinas, materiales y tiempo) -- que son indispensables para el programa público global, así como distribución atinada de acuerdo con el plan de operaciones (o sea programación de las operaciones).
4. Controlar todo el proceso, desde el momento en que se haya tomado la decisión o compromiso hasta su terminación, a través de las reacciones que se manifiestan hacia las desviaciones entre los adelantos previstos y los realizados, con objeto de ase

gurarse de que el programa público se lleve a -
cabo de acuerdo con lo estipulado.

Las funciones de la administración pública se desempeñan me-
jor si se equilibra el método objetivo con las aptitudes -
subjetivas. La eficiencia de la administración pública se
mide por los resultados alcanzados (desempeño o rendimien-
to), y especialmente por el tiempo requerido, para que se -
manifiesten las reacciones, con objeto de efectuar las modi-
ficaciones necesarias cuando las cosas no marchan como se -
planearon.

Andrés Serra Rojas precisa la administración pública de la
siguiente manera: "Es el conjunto de medios de acción, sean
directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de
los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y
llevar a cabo tareas de interés público que no cumplen las -
empresas privadas o particulares y que determinan los pode-
res consitucionales, legalmente dedicados a escoger y defi-
nir la política general de la nación".

"Por supuesto que las diferencias entre la administración pú-
blica y la administración privada pueden precisarse en el -
sentido de que la institución privada persigue un propósito

de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública solo se justifica por los intereses generales que la ley le confiere". 6/

Cuando se habla de Administración Pública, debe contemplarse no sólo al Gobierno Federal o a las entidades estatales, sino también a los demás entes que integren el sector público como las empresas, fideicomisos, organismos; esto es, como un enorme complejo orgánico.

1.3 Las Paraestatales en la Administración Pública

La participación del Estado en la vida económica de México se ha desarrollado en diversas realidades y con multiplicidad de razones, las cuales son determinadas de acuerdo a las condiciones históricas. Es en 1917 cuando la responsabilidad del Estado se acrecienta y se convierte en copartícipe del crecimiento económico, para lo cual ha tenido que intensificar y hacer eficiente su participación la cual es relevante a partir de 1925 cuando el país entrea en calma en la época posrevolucionaria.

Hasta antes de 1917 había sido tradicional que la participa-

ción del Estado en la vida económica se realizara a través de las dependencias centrales del gobierno, sin embargo posteriormente hubo que recurrir a formas jurídico-administrativas distintas para agilizar la instrumentación de medidas económicas y la eficiente realización de sus actividades.

En términos generales este fenómeno significa el medio que el Estado emplea para cumplir en el campo económico los fines de bienestar común, e igualmente a través de las entidades públicas (empresas, organismos y fideicomisos) aparece como la forma que revisten ciertos entes jurídico económicas de naturaleza pública o semipública que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial y a las que perjudica la rigidez de una administración centralizada para cumplir con esos fines. 7/

1.3.1. Antecedentes, Origen y Evolución de la Empresa Pública

La actividad empresarial del Estado Mexicano se inicia poco después del movimiento de 1917, es decir en la década de los veinte cuando el gobierno federal se propone reconstruir la vida institucional, económica y política del país;

para ello, el entonces presidente Plutarco Elías Calles, - crea la Banca Central a la cual denominó Banco de México cu yo principal propósito era el de dar coherencia a la políti ca monetaria y bancaria de la nación. Además, también se - crea la Comisión Nacional de Caminos con objeto de lograr - la mayor comunicación del territorio nacional como infraes- tructura básica para el desarrollo económico y social; la - Comisión Nacional de Irrigación, - antecede a la extinta - Secretaría de Recursos Hidráulicos - cuyo principal propó- sito era definir la política en materia hidráulica; el Ban- co Nacional de Crédito Agrícola, organismo destinado a do- tar a los campesinos de instrumentos adecuados para robuste- cer el sector agrícola.

De 1930 en adelante, el Estado Mexicano tiene una interven- ción más directa y significativa en la economía del país.

Surgen también organismos estatales destinados a impulsar - el desarrollo económico como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banco Nacional de Obras y - Servicios Públicos), Nacional Financiera, etc...

En el primer programa de gobierno del régimen gubernamental 1934-1940 - primer plan sexenal - , se consideraron una se

rie de acciones que demandaron la creación de diversas entidades 8/ que apoyarían los propósitos globales de política económica. Fue así como tuvo lugar la nacionalización de los ferrocarriles, y la expropiación de la industria petrolera, constituyéndose, para la explotación y administración de estos recursos, dos organismos descentralizados que asumirían la responsabilidad de su aprovechamiento, Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos, otras medidas trascendentales fueron la creación de la Comisión Federal de Electricidad en materia de generación de energía eléctrica y la Comisión de Fomento Minero en materia de recursos no renovables, principalmente. Todo esto motivado por la política nacionalista del Presidente Cárdenas. 9/

La intervención del Estado en la actividad económica se ha llevado a cabo de diferentes formas: nacionalizando, comprando empresas nacionales o extranjeras, y creando entes con actividades sociales o reservadas a particulares; y de esta manera injerir en campos de actividad que son necesarios para el desarrollo económico y social.

La política que orientó al gasto público hacia el fomento económico y social, iniciada en el régimen cardenista, se refleja nuevamente en el programa de acción delineado en el segundo plan quinquenal (1941-1946).

La ejecución de los planes de gobierno 1934-1940 y 1941-1946 sentaron las bases del actual sector paraestatal: ello es evidente en razón de que subsisten casi la totalidad de los organismos y empresas entonces establecidos,^{10/} los cuales además participan de manera significativa en la economía nacional.

La situación internacional originada por la Segunda Guerra Mundial, dió lugar a que la política gubernamental se orientara al fomento del comercio exterior y de la industria básica nacional, lográndose la creación de entidades relacionadas con estas actividades, tales como el Consejo Superior de Comercio Exterior, Altos Hornos de México, S.A., Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, entre otras. También cobraron importancia, dentro de los programas de gobierno, todas aquellas acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades de índole social; de ahí se decreta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, y de un organismo que se abocara a la realización de la infraestructura educativa a través de un programa federal de construcción de escuelas.

El Estado también participa en apoyo a las actividades científicas y tecnológicas para lo cual creó el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc.; en los últimos años ha desplegado su actividad para proteger y regular el mercado propio del consumidor creando la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, el Instituto Nacional del Consumidor, etc.

Durante el período 1946-1958, ^{11/} que abarca dos etapas sexenales, la política económica se orientó a la industrialización, limitando principalmente, la entrada a productos de consumo factibles de elaborarse en el país.

El impulso a la industrialización recayó en gran parte en la capacidad del Estado para proporcionar un conjunto de medidas tendientes a facilitar y fomentar la inversión en la industria. Destacan, entre los diversos instrumentos puestos en práctica para tal fin: la inversión asociada Estado-Sector Privado; la inversión estatal en diversas actividades estratégicas (sobre todo en la formación de infraestructura), así como las políticas crediticias; fiscal; de pre-

dios y en general, de inducción de actividades nuevas y/o -
necesarias para el país.

En apoyo de la diversificación de actividades y empresas -
que el Estado adquirió bajo su responsabilidad, en 1946 se
instituyó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección -
Administrativa.

El surgimiento de esta Dependencia fue de suma importancia,
pues obedeció al desarrollo del nuevo papel del Estado que,
por medio de sus empresas y organismos, contribuía cada vez
más al proceso de acumulación de capital a través del sumi-
nistro de productos indispensables y de la ampliación de la
infraestructura existente.

El Modelo de Desarrollo Estabilizador se inicia en 1958 y -
se prolonga hasta 1970, acompañado de los programas de go--
bierno que lo complementan: Programa de Inversiones para -
el período 1960-1964; Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y
el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.^{12/}

El comportamiento del sector paraestatal en este período ob-
serva una variante substancial; la mecanización de las in--
dustrias eléctrica en 1960 y minera en 1961, lo que signifi

có la consolidación de las medidas adoptadas en regímenes - anteriores y la participación de la empresa pública en áreas fundamentales de la economía nacional. Asimismo, se dió énfasis al aspecto de bienestar social, destinando montos considerables de inversión a instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Cabe señalar que el Plan de Inversiones 1960-1964 establecía, entre otras premisas fundamentales, que las empresas públicas deberían elaborar, en lo sucesivo, sus respectivos planes de inversión para cada ejercicio, dando lugar, con esta medida, a una política de racionalización del gasto público, y facilitando el objetivo de coordinar la inversión pública con la privada.

El programa de desarrollo Económico y Social 1966-1970, contiene importantes aportaciones a la administración del sector paraestatal y da impulso, según se desprende de su contenido, las industrias extractiva y básica, así como al - - transporte y a la investigación científica.

El Modelo de Desarrollo Compartido para el período 1970-1976,

tuvo como característica básica la creciente intervención - del sector paraestatal en la economía nacional, la actividad del sector público estuvo orientada a participar en campos prioritarios y además, en forma conjunta con la inversión privada, haciendo frente a una serie de circunstancias como la disminución en la demanda externa e interna, las fuertes presiones inflacionarias, la aparición de estrangulamientos de algunas ramas básicas y la presencia de algunos efectos de la recesión de los países industrializados - originando, en consecuencia, la adopción de medidas de política económica para contrarrestar todos estos hechos. ^{13/}

Las empresas paraestatales existentes, y en gran medida las de nueva creación, participaron en forma decisiva en la consolidación de la infraestructura económica y en las prestación de servicios, sobre todo en lo que se refiere al transporte ferroviario, servicios, telefónicos e institucionales de seguridad social; así como aquellas encargadas de la producción de materias primas, energéticos, las industrias básicas y de transformación.

El gran número de empresas públicas surgidas durante este período (estimado en 845 entidades al momento de su terminación) y la complejidad que vinieron presentando en su fun-

cionamiento, condujo a que el Estado instrumentara diversas formas de organización que hicieran más eficaz su acción y desarrollo; para tal efecto se fomentó la creación de órganos coordinadores en los diversos sectores, buscando con ello la regulación y la programación de las acciones sectoriales, tales como las comisiones coordinadoras de: las industrias siderúrgica, energética, azucarera; política industrial, agropecuaria y petroquímica.

Se establecieron, por otra parte, diversos instrumentos de control, coordinación y programación que constituyen el fundamento y antecedente de las labores de planificación sectorial y global del sector público en su conjunto, base de los lineamientos del sistema programación-presupuestación, de las entidades paraestatales en el Modelo Operativo de Sectorización, llevado a la práctica por el presente régimen.

El contexto en el que se encontró la economía al concluir este período, especialmente en materia financiera, afectó al sector paraestatales en forma directa; desde etapas precedentes de la política de precios y las fuertes inversiones que se realizaron con efectos a largo o mediano plazos, ocasionaron que el autofinanciamiento de sus operaciones

fuera muy limitado.

Este hecho se vió agravado por el cambio de paridad de la moneda nacional y fue el motivo fundamental para que, en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, se puntualizarán las acciones que desempeñaría cada una de las ramas de la actividad productiva de la economía mexicana.

Las entidades paraestatales quedan así responsabilizadas con el resto del aparato económico, para alcanzar los objetivos de desarrollo que se fijó el Estado a fin de afrontar la crisis.

El Plan Básico se refiere a tres sectores: social, privado y paraestatal; este hecho refleja la importancia que tienen las entidades como factor sobresaliente en el desarrollo y como capítulo obligado en los programas de gobierno.

El programa delineado en el Plan de Gobierno 1976-1982, prevé una orientación diferente de la entidad paraestatal, consistente en efectuar una revisión de su funcionalidad, a partir de la observancia de los siguientes aspectos: 14/

- Con el objeto de sanear la situación financiera, se -

establece como principio que las entidades deben ser un factor de capitalización y no a la inversa. En este sentido, la estructura de costos de producción y precios de mercado, debe reflejar una actividad autofinanciable con miras a lograr mayores rendimientos y altos índices de productividad, todo ello con el propósito de generar recursos que estimulen nuevas actividades productivas.

- En materia de inversiones, se considera necesaria la revisión de la actividad paraestatal a fin de canalizarlas a ramas prioritarias, programándolas para períodos a largo plazo. A la vez se persigue que con la derrama de recursos de inversión no se continúen compensando las pérdidas de los sectores privado y público, a fin de que éstos se constituyan en factores de fomento de actividades que permitan al país competir con el exterior.

- Otro postulado de importancia es el relativo a la intervención del sector en la promoción de actividades primarias, ello mediante la asociación entre el Estado y los ejidatarios, comunidades agrarias y organizaciones cooperativas, buscando explotar racionalmente nuestros recursos.

El Estado continúa participando como se ha venido señalando, en las áreas estratégicas de la economía, y se ha propuesto constituir nuevos entes, únicamente en los casos en que la inversión garantice el cumplimiento de objetivos previamente programados y dentro de la política de distribución sectorial para la administración paraestatal, que es uno de los lineamientos base del actual programa de reforma administrativa, conjuntamente con la programación periódica de las metas específicas de cada entidad.

Para el logro del cumplimiento de las premisas contenidas en el Plan Básico de Gobierno, se elaboró el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982, que enfoca su atención en nueve ramas vertebrales de la economía nacional, dentro de las cuales seis quedan comprendidas en actividades que le son inherentes al sector descentralizado. Estas son, por orden de prioridad: agroindustrias, energéticos, petroquímica, siderurgia, bienes de capital y vivienda.

La estrategia a seguir para la implementación de este programa, presupone el fortalecimiento del papel del Estado como rector del desarrollo; persiguiendo entre otras metas: aumentar la producción y el empleo; organizar de manera más eficiente la administración paraestatal; reforzar el aspec-

to financiero y aumentar la proporción de la inversión pública a través de sus propios recursos; al sector paraestatal le corresponde, en este marco de acción, aumentar igualmente el superávit de operación, intentando reforzar su situación económica con una política de precios y tarifas que contemple, tanto su adecuación con los costos de producción, como sus requerimientos de capitalización y desarrollo; racionalizar administrativamente sus funcionamiento, logrando una utilización óptima de los recursos humanos, materiales y financieros; justificar ampliamente la necesidad y destino de subsidios, además de su plazo de aplicación, cuando no sea posible evaluar con criterios de rentabilidad privada, y sostener el endeudamiento dentro de los márgenes de su capacidad de pago.

Uno de los problemas más importantes a los que se enfrentan las empresas públicas en México, es el de su situación financiera; los programas de gobierno no han pasado por alto esta cuestión. Es así que en el Plan Básico de Gobierno, se hace referencia a la necesidad de que el crecimiento de las paraestatales no debe resultar inferior al ritmo demandado por los diversos sectores de la economía, ya que, si esto sucediera, el Gobierno Federal se vería precisado a incrementar las aportaciones de capital, a fin de que las em-

presas no originen cuello de botella y en consecuencia se -
frene el desarrollo económico de la nación, o bien, se endeu-
den en proporciones excesivas.

Los subsidios que hasta la fecha se vienen otorgando con el
objeto de sanear la situación financiera de las entidades, -
se han condicionado en general al compromiso, por parte de -
ellas, de mejorar su rentabilidad, fijando con precisión sus
metas de producción, que tienen carácter obligatorio, según
los criterios del presente régimen.

Por otra parte, el Gobierno Federal ha expresado su deseo de
hacer explícitos los subsidios, que por razones fundadas, de-
ban otorgarse a las entidades paraestatales, para que no se
cuestione por este concepto su rentabilidad, además de haber
establecido un sistema de compensación de deudas recíprocas
entre ellas; finalmente, se ha seguido el criterio de que a
las entidades habrá que estimularlas pero no en forma indis-
criminada, sino atendiendo a las prioridades en materia de
producción y servicios.

Es indiscutible que el sector paraestatal ha formado parte -
de los programas de gobierno y que, en nuestros días, resul-
ta tema fundamental de todo documento que contemple el pre--

sente y futuro de la economía mexicana; más aún, se considera que su participación es fundamental en la estrategia del desarrollo del país.

Seguramente, como es posible constatar en los programas de gobierno hasta ahora formulados, será de suma importancia - mantener como objetivos del sector paraestatal, y de la economía en general: el logro de un crecimiento sostenido de la producción, en el empleo y el fortalecimiento de la capacidad de autofinanciamiento del sector público y del papel del Estado como rector del desarrollo económico y social del -- país.

1.3.2. Justificación y Desarrollo de la Actividad Empresarial del Estado

La sola intervención de la economía privada no basta para satisfacer las crecientes necesidades colectivas y para que el Estado logre sus metas de justicia social.

En tiempos remotos la economía de un país se confiaba a los particulares, en la actualidad, el crecimiento desorbitado - de los servicios públicos apoyado a la complejidad y alcance

de los mismos, obliga al Estado a coparticipar en actividades otrora reservadas a los particulares.

La intervención del Estado en la economía también se justifica en el plano ideológico por la imperante necesidad de que asuma un papel rector, ya que el Estado es el único que puede definir y luchar por las metas de justicia social a que aspira toda colectividad; no se puede ni debe dejarse a las ciegas y egoístas fuerzas de mercado.

Por otra parte la actividad "empresarial" del Estado no se agota en el estricto cumplimiento de las leyes, la misma Constitución Mexicana orienta la actividad del Estado en todos los campos donde pueda existir un interés social del hombre.

En resumen la esencia es el hombre y es deber del Estado garantizar su existencia, salud, cultura, economía y respetar su dignidad. Los entes públicos se deben desenvolver en esa inmensa realidad que constituyen los intereses del hombre.

1.3.3. Importancia de las Paraestatales

En la actualidad existen más de 900 entes paraestatales tales

como: organismos, empresas, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos los cuales ejercen más del 55% del gasto público federal. 15/

El patrimonio de las paraestatales no es un patrimonio distinto al Estado, al contrario forma parte del patrimonio estatal. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) introduce un nuevo concepto y composición jurídica en el manejo del patrimonio de las entidades paraestatales.

1.3.4. Objetivo de las Paraestatales

El papel actual del Estado en la economía -- como ya se dijo en el punto 1.2. -- tiene como punto de partida reflejar la preferencia de la comunidad, con el propósito de coordinar los esfuerzos y recursos disponibles hacia la maximización de bienestar social.

Se ha observado a través de la historia que la economía de mercado no ha podido por sí misma coordinar de manera adecuada todas las acciones económicas, es por eso que el Estado -

interviene como agente económico, teniendo como función el -
de orientar, corregir y complementar el funcionamiento del -
sistema.

Entre los objetivos globales y permanentes que tiene el Estado
se encuentran: el aumento en la producción; abatimiento -
del desempleo y subempleo; estabilidad en los precios; una -
mejor distribución del ingreso y de la riqueza; lograr el -
equilibrio en la balanza de pagos; lograr el equilibrio re--
gional y fomentar el federalismo; lograr y fortalecer la in-
dependencia respecto al exterior. 16/

Para el logro de los objetivos arriba mencionados, el Estado
cuenta con diversos instrumentos, entre los que se pueden -
mencionar: el régimen tributario, los subsidios, el gasto públ
lico, la política de endeudamiento interno y externo del Esta
tado, las operaciones de las entidades paraestatales, etc., -
por medio de estos instrumentos se puede influir directa o -
indirectamente en el monto y la composición de la inversión
y el consumo privado.

Cuando se elabora el primer plan de gobierno 1934-1940, se -
consideran una serie de medidas que demandaron las creación
de diversos entes en apoyo a los propósitos globales de la -

política económica del Estado.

Dichos entes son actualmente denominados entidades paraestatales cuyas finalidades en el ámbito de la economía de mercado son fundamentalmente las siguientes: 17/

- a) Hacerse cargo de proyectos necesarios que la iniciativa privada no está dispuesta a asumir ya sea por las grandes dimensiones de riesgo económico que entrañan o por no ser rentables.
- b) Asumir el papel de gestor de los monopolios naturales de interés público, tales como el correo, telégrafo, teléfonos, ferrocarriles, banco central, etc.
- c) Plantear la batalla a los monopolios privados, — en especial a los extranjeros, — esto es, aspirar a sustituir monopolios privados, nacionales o extranjeros, — por monopolios de Estado.
- d) Contemplar, reemplazar o estimular a la iniciativa privada cuando ésta atiende de manera insatisfactoria o nula, la producción de bienes y/o servicios que se estiman de absoluta prioridad.
- e) Ser un instrumento de planificación.

En los países socialistas se concibe a la creación de empresas públicas como un mecanismo para ir absorbiendo actividades privadas en un proceso continuo de socialización.

Sin embargo la participación de las empresas públicas en el producto interno bruto de México, en comparación con los países desarrollados, es ciertamente baja. En México en 1972 fue de 9.4%, en Estados Unidos el 15%, en Francia el 17%, Reino Unido 25%, Alemania Oriental 71%, la Unión Soviética 59% y Polonia 48%. 18/

1.3.5. Clasificación de las Entidades

La clasificación se puede hacer atendiendo: a) su origen; y b) su actividad.

a) Por su origen.

Respecto a su origen, ésta se fundamenta en atención a la circunstancia inmediata de su creación; en estos términos, la clasificación podría no responder al sector o actividad en que se desarrolla, sino a la forma como se creó, lo que permite la clasificación en cuatro categorías fundamentales.

En primer lugar pueden agruparse aquellas entidades - que, por sus características de operación, resulta - conveniente que sean administradas en forma descentralizada, dando origen a organismos de carácter paraesttatal que, cubriendo una actividad que compete exclusivamente al Estado, la realizan en forma autónoma a la estructura del Gobierno Federal, con el propósito de lograr mayores niveles de eficacia.

En segundo lugar se identifica un grupo de empresas, - generalmente grandes, cuyo origen se encuentra en la - intención de regular o reducir el poder monopólico u - oligopólico que ejercen los grupos privados en ciertos sectores básicos. En este tipo de entidades se busca un funcionamiento más eficiente en el abastecimiento - de bienes y servicios que son fundamentales para el desarrollo armónico y soberano del país.

En tercer término, el Gobierno crea entidades de carácter paraestatal en aquellas actividades o proyectos - que por sus condiciones de maduración, rentabilidad y riesgo no resultan atractivos para los inversionistas privados.

En cuarto lugar se agrupan entidades, atendiendo al origen de la empresa pública, se refiere a aquellas entidades del sector privado cuya administración había incurrido en circunstancias que impedían su operación, y que al plantear la alternativa de desaparecer o ser absorbidas por la administración pública, se optó por esta última, para evitar el agravamiento del problema de desocupación que el primer caso pudiera generar.

b) Por su actividad.

Si bien la anterior clasificación engloba a las diversas actividades que desarrolla el sector paraestatal, e incluye en alguna de sus categorías a todas las entidades que éste comprende, es posible identificar otra ordenación de entidades en función de su actividad particular y que, atendiendo al objetivo de producción para el que fueron creadas, distingue cuatro tipos.

En primer lugar, destacan las que tienen como finalidad dotar al Estado de un monopolio sobre insumos básicos, permitiéndole utilizarlos como instrumentos de política económica, a fin de orientar el proceso de -

desarrollo hacia los objetivos prioritarios. Tal es el caso de PEMEX y CFE, entre otros.

En segundo lugar, las que tienen como finalidad conseguir objetivos de carácter social y que buscan elevar los niveles de bienestar general de la población. (Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Lotería Nacional, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional del Consumidor, etc.).

Por otra parte, se encuentran aquellas cuyo objetivo es el abastecer o proporcionar servicios públicos, - (Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Sistema de Transporte Colectivo, etc.). Estos servicios, por su naturaleza - misma, son competencia del Estado y no podrían ser absorbidos por empresas de carácter exclusivamente privado.

En cuarto lugar se encuentran aquellos organismos y - empresas que, ante las imperfecciones del mercado, y a fin de conseguir los mayores beneficios sociales en la producción de algunos sectores, participan en la -

economía como instituciones reguladoras de abasteci-
mientos, (Compañía Nacional de Subsistencias Popula-
res, Instituto Mexicano de Comercio Exterior e Insti-
tuto Mexicano del Café, etc.) cuyo objetivo es el de
facilitar las condiciones de comercialización en aque-
llos mercados que, en forma natural, se hallarían en
un desequilibrio permanente, reduciendo el bienestar
de la población en general.

La situación de desequilibrio o inestabilidad de estos
mercados, obedece a elementos de corto plazo: una ofer-
ta irregular y una demanda rígida y/o inelástica. La
rigidez de la demanda se explica por la estabilidad de
los patrones de consumo, y la irregularidad de la ofer-
ta se debe a que la producción presenta un marcado pa-
trón estacional y a que, además, depende de las fluc-
tuaciones en los rendimientos, debidas a los cambios -
en las condiciones de producción tales como: clima, -
presencia de plagas, etc. Su problemática, sin embar-
go, también puede obedecer a factores estructurales.

Los objetivos de estas empresas no son de lucro sino -
de beneficio social, persiguiendo la protección simul-
tánea de los productores y consumidores, mediante la -

estabilización de los precios. El marco de operación de estas entidades debe ser amplio, para que efectivamente se pueda influir en los mercados.

Finalmente, otro tipo de entidades clasificadas en atención a sus objetivos, se refiere a aquellas que participan de forma competitiva en el sector en que se ubican, pudiendo denominarse como empresas de producción similares a las privadas, y cuya actividad se ubica en diversos sectores, fundamentalmente en las que abastecen de productos requeridos por el propio desarrollo económico del país. En este caso, se encuentran empresas estatales como las siderúrgicas, las empresas automotrices, etc.

1.3.6. Problemática

Respecto al primer tipo de entidades, las de fines estratégicos o monopolios de Estado es importante señalar que pueden plantear problemas de financiamiento, ya que su política de precios generalmente obedece a criterios macroeconómicos, de orientación de la acción del resto de la economía. Es decir, se parte de una política de precios subsidiados para favore-

cer el crecimiento de la economía. Sin embargo, en el media no plazo, este tipo de política distorsiona la asignación de recursos y no favorece el proceso de crecimiento de dichas entidades. Asimismo, conduce a un consumo excesivo de los insumos generados por ellas.

Por lo que se refiere a los organismos de carácter social, este tipo de entidades contribuyen normalmente en proporción muy considerable, al ahorro del sector público. Sin embargo, tienen que acelerarse los mecanismos que permitan el traslado de ese ahorro a las entidades deficitarias.

Por su parte, los organismos reguladores de abastecimientos afrontan problemas derivados de las dificultades de recuperar su inversión o una parte sustancial de sus gastos. Eventualmente, puede suceder que sus fondos no provengan totalmente de recursos presupuestarios sino de bienes de crédito proporcionado por el Banco Central, convirtiéndose en endeudamiento fiscal cuando estos créditos no son recuperados. El problema básico en estas entidades radica en el hecho de que sobrepasan su función de regulación y pretenden convertirse en monopolios o monopsonios del mercado en el que actúan. En este caso, las probabilidades de éxito son escasas dada la amplitud del mercado.

Por lo que respecta a las empresas con producción similar o compitiendo con las privadas, debe esperarse que sus operaciones reporten un volumen de ingresos netos suficiente para hacer frente a una buena parte de sus requerimientos de nueva inversión. Cuando no existan necesidades inmediatas de inversión, el ahorro de estas empresas se trasladaría a otras entidades del sector público en forma de crédito o de inversión financiera.

Las clasificaciones de empresas públicas que hasta aquí se han presentado, dejan de manifiesto la importancia que tales entidades tienen en la economía nacional, y destacan la necesidad ineludible de contemplarlas como un instrumento de acción coordinada y coherente que permita darles la flexibilidad para ser usada en el corto plazo, tanto en lo que se refiere a la asignación del gasto, la reordenación o racionalización de los patrones de oferta y consumo, la carga que representa su endeudamiento para la economía en general, y a las finanzas públicas en particular, y al fomento y aceleración de la producción.

A las entidades paraestatales en la etapa actual, ya no se les debe considerar tan solo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, deben ser fundamentalmente,

un instrumento de política económica.

Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos de la actual administración, aún se cuenta con una política general de - las entidades paraestatales, asimismo falta definir en lo - sustantivo el "papel social" y el "papel económico" a fin de fijar parámetros para evaluar su comportamiento, en tres planos:

- a) En su gestión interna
- b) Al sector que pertenece, y
- c) Respecto a la colectividad que sirven

Además, carece el sector paraestatal de una real planeación y coordinación, lo que conlleva frecuentemente a multiplicidad de funciones, esfuerzos e inversiones y por ende a niveles de ineficiencia intolerables.

También se observa que las entidades paraestatales están insuficientemente integradas, entre ellas particularmente en - tres áreas:

- 1) Producción, por falta de una adecuada planeación y programación sectorial.

- 2) Comercialización, debido al desconocimiento de proveedores, mercados y condiciones de compra-venta del propio gobierno, así como el acaparamiento por parte de los intermediarios.
- 3) Financiamiento, debido a la falta de coordinación de las instituciones de crédito y al criterio aislado y de corto plazo con que se maneja el endeudamiento.

En lo que toca a la inversión-financiamiento, se carece de programas de inversión a largo plazo, lo que ha ocasionado interrupciones a obras, a altos costos y daños que afectan a gran número de abastecedores, productores y consumidores. Aunado a esto se encuentra la deficiente programación del gasto público, es deficiente tanto para controlar el nivel, como la composición del mismo originando cortes arbitrarios a muchos programas de inversión en proceso de maduración.

Es por eso que el Estado y Paraestatales tienen un gran camino que recorrer para alcanzar el objetivo fundamental: la maximización del bienestar social de toda la población.

1.3.7. Legislación para las Empresas Públicas

Al nacer en México las empresas públicas, fueron controladas

en su patrimonio y vigiladas respecto a sus objetivos, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con los subsidios otorgados y la aprobación de fondos para incrementar sus patrimonios.

Por medio del derecho de veto a los Consejos de Administración y de representación interdepartamental las Secretarías ejercían cierto control; por medio de controles financieros y procedimientos, tales como auditoría, informes semestrales de la situación financiera, técnica contable, estudios económicos y vigilancia de las compras. 19/

El Gobierno Federal expide el 30 de diciembre de 1947 la primera Ley para el Control, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la cual contuvo normas, relativas a la supervisión financiera y control administrativo de los organismos y empresas del Estado.

El 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, con finalidades de control presupuestal, pero no cumplió con sus objetivos y tuvo una vida efímera, ya que el Decreto que la había creado fue derogado el 6 de diciembre de 1949, y así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguió ejerciendo el control financiero que anteriormente se

venía desempeñando.

Por Acuerdo Presidencial de 9 de julio de 1953 nace el Comité de Inversiones, y al año siguiente, por Decreto de septiembre 7 de 1954, se crea la Comisión de Inversiones, organismo que se incorporó a la Presidencia de la República como Dirección General de Inversiones Públicas, no con funciones de control sino de estudio y programación de la inversión pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 27 de diciembre de 1958, crea la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual absorbió las funciones de la anterior de Bienes Nacionales; asimismo dió origen a la Secretaría de la Presidencia correspondiendo a esta última, entre otras funciones, planear y vigilar la inversión pública, así como la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Art. 16, fracc. V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). A la primera de las citadas dependencias se le confirió, en la materia que nos referimos en este apartado, facultades de control y vigilancia financiera y administrativa en las operaciones de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones, empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de -

la Nación, o de las sociedades o instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales (Art. 7o. fracc. XI del mismo ordenamiento).

La Ley de Secretaría y Departamentos de Estado presenta cierta duda en la delimitación competencial entre las Secretarías de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda, ya que la primera: "Controla y vigila financiera y administrativamente" la operación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; la segunda: -- "Planea y vigila" la inversión pública de los mismos organismos, y la tercera: "Formula" los proyectos de presupuesto de egresos, para intervenir en todas las que se haga uso del Crédito Público.

El decreto del 13 de marzo de 1959 estableció la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, formada por los titulares de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y la de Industria y Comercio, así como por el Director de la Nacional Financiera, además de dieciocho miembros alternos.

La Junta, Órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, fue la encargada de asumir las fun-

ciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pero su actuación fue intrascendente.

El 29 de diciembre de 1970 se expide la nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de ese año, que derogó la Ley de 1947.

En este ordenamiento se establece que el Ejecutivo Federal ejercerá sus funciones en la materia por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente ante la necesidad de darle una orientación, más operativa y eficiente a la administración pública, surgida de una estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo, y de planes nacionales a mediano y corto plazo, el actual régimen de gobierno expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entra en vigor el 1o. de enero de 1977, fundamento jurídico para el logro de las metas trazadas por los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social.

Esta reorganización pretende convertir la estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con tareas claras y precisas que eviten la multiplicidad de funciones y que permita que las decisiones del gobierno se traduzcan en resultados acordes con las necesidades económicas y sociales del país.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como objetivo, establecer las bases de organización de la administración pública, centralizada y paraestatal.

La legislación de las entidades paraestatales está contemplada en el Capítulo I, Art. 50 y 51 del Título Tercero, correspondiente a "Administración Pública Paraestatal" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Esta ley establece los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del ejecutivo, a fin de mantener una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se plantea así, el primer propósito de programar las acciones del Estado debido a las limitación de recursos que obliga a contar con prioridades y con un ritmo

mo adecuado del gasto público, estableciendo el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

En el título primero, capítulo único, la Ley plantea en su tercer párrafo como dependencias de la administración pública paraestatal:

- a) Los organismos descentralizados
- b) Las empresas de participación estatal
- c) Los fideicomisos

La administración pública paraestatal considera como organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Las empresas de participación estatal son aquellas en las cuales el Gobierno Federal, aporta o es propietario de más del 50% en el caso de las mayoritarias, y de menos del 50% y más del 25% en caso de las minoritarias. Los fideicomisos son los que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Actualmente, las entidades que conforman la administración -

pública paraestatal constituyen un eslabón importante dentro de la economía del país, ya que más de la mitad del presupuesto de egresos de la federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Uno de los cambios más trascendentales que introduce la reforma administrativa es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento — tanto en lo referente a inversión, como a gasto corriente — y de evaluar los resultados de su ejecución.

Esta ley propone que las dependencias directas del Poder Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupen por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, siendo estas dependencias las que coordinen y orienten la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el

sector respectivo.

La estructura orgánica sectorial que contempla los diferentes productores de bienes y servicios, está compuesta de la siguiente forma:

- I Sector Agropecuario y Forestal
- II Sector Pesca
- III Sector Industrial
- IV Sector Comercio
- V Sector Turismo
- VI Sector Política Económica
- VII Sector Administración y Defensa
- VIII Sector Comunicaciones y Transportes
- IX Sector Asentamientos Humanos
- X Sector Educación
- XI Sector Política Laboral
- XII Sector Salud y Seguridad Social
- XIII Sector que corresponde al Departamento del Distrito Federal

De tal forma que actualmente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como cabeza de sector coordina entida-

des de los subsectores agrícola, pecuario y forestal, distribuidos de la siguiente manera:

- 12 Organismos Descentralizados
- 28 Empresas de Participación Estatal
 - 28 Mayoritarias
 - 01 Minoritaria
- 18 Fideicomisos

1.4. Políticas Gubernamentales

El Estado señala dentro de los cien puntos básicos del Programa de Acción del Gobierno 1976-1982 los principales objetivos nacionales a lograr en la presente administración, entre los que destacan los siguientes: 20/

- Generación de empleo

Como una medida para abatir el desempleo y el subempleo y como un derecho al trabajo de todos los mexicanos, poniendo especial atención al empleo productivo en el medio rural. Asimismo, se considera que el salario remun-

nerador será una medida de redistribución del ingreso.

- Orientación del Crédito

Se pretende orientar el crédito hacia actividades productivas, con especial prioridad al Sector Agropecuario y Forestal y dentro de éste, el ejido.

- Orientación de las Inversiones

Canalizar las inversiones en ramas de alta prioridad a la luz de las necesidades nacionales sobre todo en alimentos, fertilizantes, energéticos y petroquímica básica.

Asimismo, se busca realizar inversiones sustantivas a corto plazo en educación, investigación, extensión -- agrícola y organización en la producción, para lograr aumentar los rendimientos en el campo, así como en patrones de cultivo.

- Comercialización

La intermediación mercantil representa un resquicio -- donde van a dar los principales beneficios de diversas medidas que llevan la intención de ayudar a los consumidores de bajos ingresos. Para confirmarlos basta de cir que en 1970, del precio de un producto en el merca

do correspondía al sector de la producción el 59% y el 51% al sector comercial.

- Educación

Se considera una de las más altas y rendidoras inversiones humanas. Ya que se ha demostrado que un sistema educativo mal concebido es una de las fuerzas más poderosas de la concentración del ingreso, la explotación y de la injusticia social.

Para el logro de los objetivos es indispensable elaborar un programa de prioridades, para encauzar las inversiones requeridas por el programa arriba mencionado, y a la vez medir periódicamente los rendimientos económicos, políticos y sociales y/o culturales y así ir modificando el programa de prioridades de acuerdo a los resultados de la evaluación de rendimientos o beneficios generales.

El presente régimen (1976-1982) ha promovido una reforma social con la que supuestamente trata de actualizar y proyectar los principios básicos de la Revolución Mexicana; dicha reforma se ha encauzado por tres vertientes:

a) Administrativa

- b) Política
- c) Económica

El principal instrumento del proceso de la reforma es la planeación del desarrollo. El Presidente de la República ha manifestado varias veces que su gobierno se significará por su avance en el establecimiento de la planeación.

En el Plan Global de Desarrollo se señala que "La estrategia seguida por la actual administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos. Estos surgen del Proyecto Nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás". 21/

La estrategia seguida por la actual administración se ha -- orientado hacia la consecución de cuatro objetivos que se señalan en el Plan Global de Desarrollo y que son:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de

alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La estrategia del Plan apoya simultáneamente a los cuatro objetivos y fija con base en diagnósticos, propósitos, metas, etc., los principales instrumentos de la política de desarrollo.

Son veintidós las políticas básicas que apoyan la estrategia; y donde supone se encuentran comprometidos todos los instrumentos y medios que dispone el sector público.

1.5. Comportamiento del Sector Agropecuario y Forestal

El sector ha contribuido durante 30 años, a la consolidación de la economía nacional, aportando alimentos y materias primas suficientes que demandó el país, así como excedentes.

Desde los años treintas hasta mediados de los sesentas, la producción agrícola mantuvo un crecimiento elevado y superior al crecimiento demográfico y durante este período sentó las bases para el desarrollo de toda la economía.

Durante este lapso la inversión pública fue dinámica, sobre todo la que se orientó a incrementar la superficie de riego, también se dió gran importancia a la creación de la infraestructura e inversiones en capital humano que, empleados conjuntamente con el riego y los fertilizantes estimularon el progreso agrícola. Estos fueron los principales factores que propiciaron el desarrollo agrícola.

En 1965 se inició el período de lento crecimiento en la agricultura, desapareciendo los excedentes y se invirtió la tendencia en el comercio exterior, convirtiéndose el país en importador de alimentos. El crecimiento del producto agrícola sólo fue de 0.85% promedio anual en 1965-1976.

El rezago en la agricultura se debió a diversos factores, entre los cuales se encuentra; el deterioro de los precios de los productos agropecuarios, en relación con los precios de la economía, deterioro causado en gran parte por la congelación de los precios de garantía durante diez años (1963-1972)

ya que desalentó de manera alarmante la producción en el sector, fue el estancamiento de la superficie cosechada; y los rendimientos, que tuvieron un crecimiento modesto.

Frente a un lento crecimiento del producto, la demanda registró un crecimiento elevado, sobre todo en 1970 cuando el consumo privado de productos agrícola mantuvo un crecimiento - promedio de 6%, debido a la alta tasa de incremento de la población.

El efecto combinado de estos factores adversos agudizaron la crisis del sector en general de todo el país.

El comportamiento de la producción agrícola mostró una recuperación en 1977 y 1978; cuando el sector creció 6.5% y 4.1% respectivamente, en 1979 decayó nuevamente (-3%), principalmente por los factores climatológicos.

1.5.1. Política Sectorial

La estrategia para el desarrollo del sector propone aprove--char el gran potencial del campo y de esta forma lograr la - recuperación en el ritmo y volumen de la producción agrope--

cuaria, y al mismo tiempo apoye a mantener el alto crecimiento de la actividad económica en general.

Como parte de la estrategia se encuentra el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en el cual se orienta la producción del campo a los alimentos, considerados en la "Canasta Básica", y que el volumen de aquellos sean suficientes para todo el país; esto será un gran avance para asegurar la independencia de la nación.

Con el apoyo que se ha consedido al campo, sobre todo a la agricultura de temporal y a la organización de productores, se busca: aumentar la producción y las grandes posibilidades de empleo; mejorar el bienestar del campesino, cumplir con el propósito redistributivo del ingreso y al mismo tiempo disminuir la migración rural-urbana y como consecuencia de todo esto lograr un equilibrio entre las distintas regiones.

Todo ello, con el fin de fomentar la producción agropecuaria, combatir el desempleo, mejorar el nivel de vida de los campesinos y ofrecer los satisfactores básicos suficientes para toda la población en el marco del Sistema Alimentario Mexicano.

1.5.2. Propósitos Sectoriales

En el Plan Global de Desarrollo se expone que: "La política agropecuaria se ha venido reorientando de acuerdo con los si guientes objetivos expresados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

- Mejorar el nivel de vida de la población rural, mediante la creación de oportunidades y el aumento de la pro ductividad.

- Es un programa que integra la producción, distribución y el consumo de alimentos básicos dentro del Sistema Alimentario Mexicano y se propone lograr una producci ón que garantice la autosuficiencia de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular y permita una mayor independencia nacional, si multáneamente, se propone lograr un equilibrio con la producción de cultivos que logren mayores rendimientos por hectárea, utilizan gran cantidad de mano de obra y generan divisas.

- Generar y retener un mayor excedente económico para ca pitalizar el campo.

- Intensificar el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma para aprovechar mejor los recursos disponibles.
- Proteger, conservar e incrementar los recursos naturales renovables".

Ya que el Estado no produce alimentos, y solamente es un guía y promotor del desarrollo, con el Sistema Alimentario Mexicano pretende avanzar en la Alianza para la Producción y asumir en forma compartida y solidaria con los campesinos, los riesgos en la producción de alimentos; asimismo, pretende inducir por la vía de orientación de recursos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico para lograr aumento en la productividad y apoyar la capacitación que permita generar una gran dinámica productiva en el campo.

El Sistema Alimentario Mexicano, es un instrumento con el cual el gobierno precisa objetivos, concerta acciones y finca responsabilidades y compromisos en el tiempo y en el espacio con un enfoque integral.

Se concede gran importancia a las obras de riego en gran escala, las de drenaje y las de mejoramiento de tierras, dando

atención especial a las zonas de mayor rezago de la actividad agrícola, pecuaria o forestal.

Se reorientan las acciones de investigación, capacitación y asistencia técnica, a fin de impulsar los cultivos de mayor prioridad, se propone aumentar los rendimientos unitarios de tierra y racionalizar el uso del agua. Además se prevé un fortalecimiento en los programas de crédito para la agricultura, dando apoyo flexible con criterios de más largo plazo a la producción y buscando un mejoramiento de la organización de las unidades de explotación, en especial los ejidales.

Se pone especial énfasis en el desarrollo de sistemas agroindustriales para la producción de alimentos en el marco del Sistema Alimentario Mexicano.

1.5.3. Acciones a Realizar durante 1980-1982 en el Sector

A fin de aprovechar el potencial del sector, la política sectorial impulsará una serie de acciones orientadas al incremento de la productividad y al aumento en las áreas cultivadas.

El propósito de aumentar la productividad es de gran interés, ya que da la posibilidad de aumentar la producción de manera permanente, lo que redundaría en un natural aumento de empleo y del ingreso, y de bienestar.

Para el logro de lo anterior se aplicarán las siguientes acciones contenidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982:

1. Organización de los productores.- Estimular la organización de los productores por medio de sociedades y cooperativas y propiciar su intervención a nivel regional y nacional, en la comercialización y el procesamiento de sus productos, así como en la obtención de insumos y la contratación de servicios.
2. Investigación y desarrollo tecnológico.- Orientar y estimular un desarrollo tecnológico más acorde a la práctica productiva con especial atención en las áreas de temporal adaptando la tecnología importada a las condiciones propias del país. Fomentar la investigación agropecuaria hacia el crecimiento de las condiciones idóneas para la explotación de zonas temporaleras y del trópico húmedo.

3. Asistencia técnica-capacitación.- Ampliar decisivamente la asistencia técnica y la capacitación agropecuaria y forestal, sobre todo en áreas de temporal; asimismo, se pretende establecer una relación más estrecha entre los técnicos y los investigadores, con el fin de enlazar la investigación con la práctica.
4. Infraestructura.- Aumentar las obras de infraestructura en particular las destinadas a las áreas de temporal, que permitan a los campesinos la utilización de los servicios públicos y de los mecanismos de apoyo a la producción. Lograr una plena utilización de la infraestructura.
5. Insumos y maquinaria.- Ampliar e intensificar el uso eficiente de insumos, en la dosis, tipo y época adecuados, tales como los fertilizantes, plaguicidas, insecticidas y herbicidas.
6. Crédito y seguro.- Incrementar el crédito en forma prioritaria para los productores de cultivos básicos de áreas de temporal y para las explotaciones pequeñas, haciendo la distinción del subsidio orientado a redistribuir el ingreso y el subsidio de apoyo a las actividades.

dades productivas.

7. Comercialización.- Estructurar un sistema de información sobre las condiciones de mercado con el objeto de orientar a los campesinos hacia la producción de los cultivos más convenientes para el país, procurando que el mayor porcentaje posible del valor final beneficie directamente a los campesinos.
8. Sistemas Agroindustriales-Alimenticios.- Impulsar el desarrollo agroindustrial orientado hacia las prioridades nacionales del Sistema Alimentario Mexicano. El Estado será el principal promotor de esta estrategia aportando recursos financieros, tecnológicos y de servicios.
9. Tenencias y colonización.- Otorgar garantías a las diferentes formas de tenencia de la tierra para fines agrícolas, ganaderos y forestales.
10. Zonas de temporal.- Reforzar la organización y la acción institucional coordinada en los distritos de temporal, mejorando su planeación, administración y capacidad de ejecución, incrementar también la productividad, intensificando en forma selectiva las prácticas

de subsoleo.

11. Fomento ganadero.- Desarrollar la ganadería en forma intensiva con el doble propósito de liberar tierras para el cultivo y elevar la productividad para atender - eficientemente la demanda de carne y leche.

12. Producción forestal.- Incrementar la producción forestal, mediante una explotación de alta eficiencia y re-estructurar la explotación del bosque en forma integrada con la agricultura y la ganadería. Fomentar la ex-pansión e integración nacional de las industrias que - transforman materias primas de origen forestal, principalmente las productoras de celulosa. 22/

C A P I T U L O I I

EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1. Antecedentes

El presupuesto tiene su origen en Inglaterra, allá por el si glo XVIII se presentaba al parlamento inglés un estado de - cuentas llamado presupuesto, que incluía los gastos del año anterior, una estimación de los gastos del año siguiente y - un programa de impuestos y recomendaciones para aplicarlo.

En Francia -del francés antiguo "bougette" o bolsa- fue, en su origen, sinónimo de control de gastos; el procedimiento - del presupuesto se adoptó en Francia, a principios del siglo XIX, poco después varios países europeos hicieron lo mismo; en América, el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, lo implantó en 1821.

Se ha dicho que "no hay nada en una organización que sea más importante que el futuro". Esto es, si bien es provechoso - analizar los datos histórico-estadísticos con respecto a lo que proporciona la contabilidad y otros documentos, este año

lisis encuentra su máxima justificación ya que proporciona - elementos de juicio para estimar el curso que los aconteci-- mientos pueden seguir en el futuro; ese futuro, en el que es posible corregir deficiencias y es factible estimular planes de desarrollo productivo; una manera material de llevar - constancia de todas esas previsiones, es el presupuesto.

Gramaticalmente, la palabra "presupuesto" se deriva del verbo presuponer, que significa dar por hecho y notorio una cosa para obrar consecuentemente. Por ende, se puede decir - que, en gran parte, el presupuesto es la expresión numérica del programa de acción, y al mismo tiempo, es uno de los ins-- trumentos que permite a la administración ejercer la función de control.

En términos generales, los presupuestos han demostrado ser - útiles en la práctica; sin embargo no hay que perder de vis-- ta que el grado en que pueden beneficiar a una empresa, ins-- titución o gobierno, depende de la atinada dirección, y no, - de alguna propiedad inherente al presupuesto. Esto significa que el éxito en la organización e implementación de un pro-- grama presupuestal depende el interés y participación decidi-- da de su principal dirigente.

2.2. El Presupuesto Público

El principal obstáculo en el sector público, es la escasez de recursos financieros. Las políticas gubernamentales pueden determinarse, del modo más efectivo, por medio de una elección lógica de las formas optativas de actuar, con plena conciencia de lo que implica cada una de ellas. Para ello se hace necesario recopilar, organizar y analizar la información administrativa, cuantitativa y cualitativa en alguna forma sistemática y sistémica, para contar con elementos de juicio sobre las consecuencias de la diseminación de los recursos públicos limitados.

El acrecentamiento del radio de acción y de la complejidad de los servicios públicos ofrecidos por los diversos sectores del gobierno, ha ido aparejado con las dificultades para orientar y coordinar las funciones del gobierno. En la medida en que el gobierno, sea federal, estatal o local, procura proporcionar servicios a sus ciudadanos, sufre escasez de recursos públicos, en busca de la satisfacción de las demandas y los objetivos globales.

2.2.1. Los Objetivos de los Presupuestos Públicos

Los presupuestos públicos son un instrumento eficaz de orga-

nizar la información administrativa, con el propósito de que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos públicos limitados. El presupuesto público puede definirse como un plan amplio, expresado en términos financieros, por medio del cual entra en acción un programa de actividades durante un período determinado de tiempo, generalmente un año; contiene cálculos estimativos de: a) los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa; b) la justificación de desembolsos y sus fuentes de financiamiento; y c) los recursos utilizables en apoyo del mismo. 1/

La elaboración de presupuestos obliga a un sistema de información regularizado y cíclico. El presupuesto público tiene propósitos tanto políticos como administrativos y es algo más que un documento financiero; al mismo tiempo representa un proceso por medio del cual: a) se formulan normas políticas; b) se ponen en marcha programas de acción pública; y c) se implantan controles, tanto legislativos como administrativos. Por ello, todo presupuesto público debe vincularse de alguna forma con la totalidad del proceso administrativo público, y ser producto suyo. Recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan a la dirección de todos los asuntos públicos.

Los documentos presupuestales manejan una terminología común para describir los planes y los programas que abarcan diversas operaciones públicas. Al mismo tiempo son un eficiente instrumento para revisar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales; y pueden facilitar las comparaciones de programas públicos y sus costos a la luz de los objetivos nacionales; también sirven de base jurídica para los gastos públicos y para las responsabilidades fiscales. Por medio del proceso presupuestal, la autoridad y la responsabilidad financiera son susceptibles de delegarse, sin por ello abandonar el control central adecuado.

2.2.2. Transformación de los Presupuestos Públicos

Las actitudes contemporáneas difieren considerablemente de las del pasado en lo que se refiere la constitución política pública, prudente en asuntos fiscales.

Es posible identificar tres etapas sucesivas de la reforma presupuestal; la primera etapa, que data aproximadamente de 1920 a 1935, en donde el énfasis predominante era la implantación de mecanismos adecuados para controlar los desembolsos; la segunda etapa se inició con el gobierno de Roosevelt.

y culminó a principios de la década de 1950, cuando se iniciaron los presupuestos de rendimiento o desempeño que determinaron una meta de los estudios administrativos; la tercera etapa es la de los esfuerzos que se realizan hoy día para tratar de vincular los planes estratégicos con los presupuestos y para formar un sistema presupuestal de múltiples finalidades.

2.2.3. La Era de los Controles Fiscales

Los antecedentes históricos de los aspectos fiscales de los presupuestos son los que han ameritado la mayor atención. En casi todos los gobiernos se ha considerado principalmente que el presupuesto es un instrumento financiero y contable, en el que se presentan y revisan en función del dinero los cálculos estimativos de desembolsos de varias instituciones y dependencias. Con esta base las solicitudes se fundan con el propósito de los desembolsos detallados, y se tabulan los millares de partidas requeridas para un renglón administrativo, tal como las de salarios y percepciones del personal, las de rentas, artículos de escritorio, equipos y otras. Los procedimientos técnicos rutinarios para recopilar y revisar los presupuestos y el desembolso de fondos, se fundamentan en estos detalles. El método de las solicitudes se analiza

a la luz de comparaciones de los desembolsos de años anteriores.

Esto, provocó frecuentemente graves cortapisas al crecimiento y desarrollo económicos.

Uno de los problemas típicos que ha seguido estorbando al presupuesto tradicional, es el gran número de partidas "de asignación" o "por objeto del gasto". En 1917, en Nueva York se propuso que se hiciese una distinción fundamental entre la finalidad de los presupuestos y las asignaciones, así como entre los tipos de clasificaciones convenientes para cada una. Las asignaciones deberían usarse como controles estructurarios sobre gastos, en tanto que los presupuestos se considerarían como instrumentos de planificación y de información. Los presupuestos deberían contener todos los detalles relativos a planes de trabajos y especificaciones de los costos para realizarlos. Los costos totales se clasificarían por funciones, con el fin de determinar normas políticas referentes a los servicios prestados y de establecer la base que permitiese valorar los resultados. Por ese motivo también se recomendó que se implantaran programas de trabajo que presentaran una relación o análisis detallado de cada función o trámite, en el seno de cada una de las dependen-

cias gubernativas.

Ese fue un concepto trascendental del presuesto; contenía un sistema presupuestal de múltiples propósitos, del tipo que - se halla hoy día en los sistemas de planteamiento, programación, presupuestos y cuadros de operaciones; sin embargo, el enfoque no conquistó aceptación. Esta distinción entre los presupuestos y las asignaciones o aplicaciones no se comprendió bien y se rechazó la idea de los programas de trabajo, - en virtud de que le faltaba apoyo contable apropiado.

A principios de la década de 1920, el enfoque presupuestal - hacia el "objeto del gasto" se hallaba muy extendido. La generación fundadora de personal para formular presupuestos se concretó a perfeccionar este punto de vista, orientándolo hacia el control.

2.2.4. La Orientación Administrativa

El crecimiento acelerado de las operaciones y desembolsos gubernamentales dificultó extraordinariamente el presupuesto; resulta pues, sumamente costoso que altos funcionarios siguieran la pista de tantos objetivos presupuestales. Se ini

ció por conjuntar las operaciones, dándose atención preferente a formular instrumentos administrativos para controlar la incesante proliferación de las dependencias administrativas y de operación. Con el advenimiento de los conceptos keynesianos de economía política, se hizo patente que los desembolsos gubernamentales podrían servir de instrumento para aumentar la riqueza y redistribuirla, sin desplazar la inversión privada. Mientras se considerase la intervención del gobierno en asuntos económicos como un "mal necesario" y se hiciese poco aprecio del valor social de los desembolsos públicos, la función principal de los presupuestos consistiría en controlar los desembolsos públicos.

En esta etapa se da un cambio importante en el enfoque federal de los presupuestos, dándole una orientación administrativa. El personal de oficina se multiplicó por diez, se añadieron a las labores presupuestales de la oficina, funciones directivas de la administración, coordinación estadística y procedimientos de distribución, para poner en marcha el presupuesto.

El movimiento en pro de la administración científica, con vínculos históricos con la administración pública, aceleró la adopción de procedimientos presupuestales para valorar y

mejorar la labor administrativa; durante este período se crean sistemas contables con costos administrativos más aplicables a las operaciones del gobierno: Las dependencias del gobierno procuran crear estándares de rendimiento y, al mismo tiempo, se implantan procedimientos técnicos rudimentarios para la medición del trabajo en varias dependencias federales.

Después de la segunda guerra mundial, la orientación administrativa se asentó firmemente en todos los órdenes, menos en uno, el de los presupuestos federales, y que fue la clasificación de los gastos. En 1949 se pide que se modifiquen las clasificaciones del presupuesto para que estuvieran acordes con la orientación administrativa, y se emplea por primera vez el término "presupuestos de rendimientos" (resultados), al recomendar procedimientos técnicos presupuestales perfeccionados por parte del gobierno federal.

Se recomienda, que todo el concepto presupuestal del gobierno federal se renueve, adoptándose un presupuesto basado en funciones, trabajos y proyectos; al que se le denomina "presupuesto de rendimientos" (o resultados). En un enfoque semejante, la atención se centra en la índole general y en la importancia relativa del trabajo por desempeñar, o sobre el

servicio por rendir, más bien que sobre las cosas por adquirir, tales como servicios personales, abastecimientos, equipos, etc. Estos últimos objetos son, después de todo, sólo los medios para un fin. El punto más importante en los presupuestos es el trabajo o el servicio que rinden y el costo de ese trabajo o servicio.

Los presupuestos de rendimientos contienen una fuerte orientación administrativa; su principal objetivo es ayudar a los administradores en su valoración de la eficiencia en el trabajo de las unidades operadoras. El objetivo se procura alcanzar a través del establecimiento de: a) categorías presupuestales en términos funcionales, y b) patrones de medición del trabajo y costo para facilitar el desempeño eficiente de las labores señaladas. Estos presupuestos de rendimiento derivan mucho su base conceptual y técnica de la contabilidad de costos y de la administración científica. Los presupuestos son un instrumento de la administración y se visualizan como programas de trabajo. En síntesis se puede afirmar que la esencia del presupuesto de rendimiento es que el proceso se enfoque a programas y funciones, dicho de otra manera: a realizaciones por lograr y trabajos por ejecutar.

Los presupuestos de rendimientos condujeron a la introducción de clasificaciones de trabajos, que se relacionaran con las funciones y responsabilidades de trabajo de unidades operativas determinadas. Por ello su clasificación se amolda generalmente a las líneas del organismo, y es de suma utilidad para el administrador que ha de programar la adquisición y la utilización de recursos para producir bienes y servicios. En la clasificación de labores, se agrupan bajo un sólo rubro, los datos de desembolsos que necesita un administrador para manejar su unidad, la valoración de programas exige una clasificación de productos finales, orientada directamente a la misión y al objetivo del gobierno. Esta última parece no ser muy útil al administrador, aunque para quien formule el presupuesto posea un gran valor, y que por lo general es este quien decide la forma de aplicar los fondos escasos entre partidas que compiten entre sí.

Al documento presupuestal se incorporan explicaciones en las que se describen los programas y su ejecución, mismas que presentan un panorama general del trabajo que se ejecutará en el organismo que solicita fondos. Las "narraciones" cumplen una función descriptiva y justificativa; empero, no proporcionan una base objetiva para valorar el costo y la utilidad de los desembolsos, al menos existen pocas pruebas

de ello; más bien parecen adaptarse para facilitar a personas ajenas al organismo (legisladores o público) que den un vistazo a lo que ocurre en el seno de una dependencia.

2.2.5. La Siguiete Innovación, el Presupuesto por Programa:

La ponderación y la valoración de programas optativos son factores importantes en las políticas presupuestales modernas. El mismo dinero gastado en programas diferentes puede rendir resultados que varían mucho, de realizaciones tanto económicas como sociales. En una política presupuestal acertada, generalmente se procura desembolsar recursos públicos donde puedan rendir los mayores beneficios económicos o sociales en áreas estratégicas para el desarrollo. Implantar metas, definir los objetivos y crear programas proyectados, es parte importante e integral de la preparación y de la justificación de una submisión presupuestal. Es por ello que el problema decisivo a que se enfrentan todos los niveles de gobierno, es la aplicación más adecuada de los recursos públicos limitados para satisfacer las necesidades y demandas seleccionadas tanto físicas, económicas, sociales y culturales.

El concepto básico en que se apoyan los presupuestos por programa, es en las solicitudes presupuestales que se presentan en función de agrupaciones o conjuntos de programas, de acuerdo con los objetivos, además, de acuerdo con el enfoque Planning-Programming-Budgeting-Scheduling (PPBS, Planeación y Programación, Presupuestos y Calendarios de Obra) ^{2/} se hace un esfuerzo consciente: a) para determinar objetivos finales; b) para buscar una gama más amplia de opciones selectivas; y c) para vincular los programas con los planes financieros. En pocas palabras, se reconoce que la planificación y los presupuestos provienen de la vinculación indisoluble entre la aplicación de recursos y la formulación y dirección de normas políticas gubernamentales. Cuando se emprenden estos procedimientos interconectándolos en forma apropiada, constituyen el medio por el cual los objetivos y los recursos así como sus recíprocas relaciones se toman en cuenta para la formulación de un programa más coherente e integral de acción para el gobierno.

Los presupuestos por programa se orientan a reforzar el papel desempeñado por las planificaciones estratégicas en el proceso presupuestal. La meta primordial del presupuesto por programa es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando: a) datos acerca de costos y benefi-

cios de enfoques optativos para alcanzar los objetivos públicos propuestos; y b) estimaciones de rendimientos para facilitar la visión continua de programas destinados a conquistar objetivos elegidos. En la formulación de presupuestos por programa, los objetivos políticos y de programas pueden considerarse como factores variables; y el análisis puede provocar un replanteamiento de los objetivos.

En los presupuestos por programa, el hincapié se hace en su amplitud y en la agrupación de datos en categorías, cosa que facilita las comparaciones entre mezclas o fusiones optativas de los gastos públicos. Se considera al presupuesto por programa como una declaración de la política pública.

Gonzalo Martner ^{3/} define al presupuesto por programas citando a la División Fiscal de las Naciones Unidas como: "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere", y según el manual de presupuesto por programas preparado por la ONU y citado por Martner ^{4/} el presupuesto por programas y actividades "se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y

costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico".

Desde el punto de vista administrativo el presupuesto público es un proceso que parte de la elaboración del mismo, continuando con otras acciones cuyo objetivo es repartir ordenada y adecuadamente los recursos previstos, y aprobados por las autoridades; una vez repartidos los recursos, se debe vigilar que estos se empleen de manera acertada y eficaz.

Este proceso del presupuesto Gonzalo Martner ^{5/} lo describe introduciendo elementos de planificación y operación: - "la formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llamense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas, y la información utilizada en el análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir se compara lo logra

do con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios y reformas para los programas del período siguiente. Estos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas, y se repite nuevamente el proceso".

De acuerdo a esta definición se puede ubicar a la evaluación de los resultados presupuestales como un elemento esencial, para la elaboración del siguiente presupuesto; en esta etapa del ciclo, es decir al término del ciclo fiscal se hacen preparativos para planear el siguiente, se presentan tres tipos de evaluación: la llamada ex-post que se refiere a la elaboración de resultados del gasto realizado en el ejercicio que termina y/o de ejercicios anteriores; la evaluación ex-ante que es la evaluación de los futuros gastos que realizará el siguiente presupuesto y la evaluación recurrente misma que se llevará a cabo en períodos cortos (bimestre, trimestre, etc.) y que se efectúa en el ejercicio fiscal que comienza.

2.3. El Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programa

2.3.1. El Presupuesto Tradicional

El presupuesto tradicional es una cuenta de ingresos y gastos cuyo fin es calcular los ingresos y ajustar los desembolsos de acuerdo a los recursos disponibles, sin que exista un mediano esfuerzo para interrelacionar las distintas partes del quehacer gubernamental en un conjunto armónico de decisiones, a tono con el desarrollo económico actual de los países que aún lo emplean.

El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable que centra su interés en lo que el Gobierno adquiere para hacer las cosas, y proporciona a las agencias públicas para el uso que se hagan de los fondos que se les asignen; esta información aunque es importante y necesaria, no contiene los antecedentes indispensables para que los funcionarios que administren puedan tomar decisiones adecuadas para el cumplimiento de sus metas; asimismo, ofrece un espejismo de control y precisión legislativo, sin embargo los intentos por interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado ha sido frustrante. 6/

2.3.2. El Presupuesto por Programa

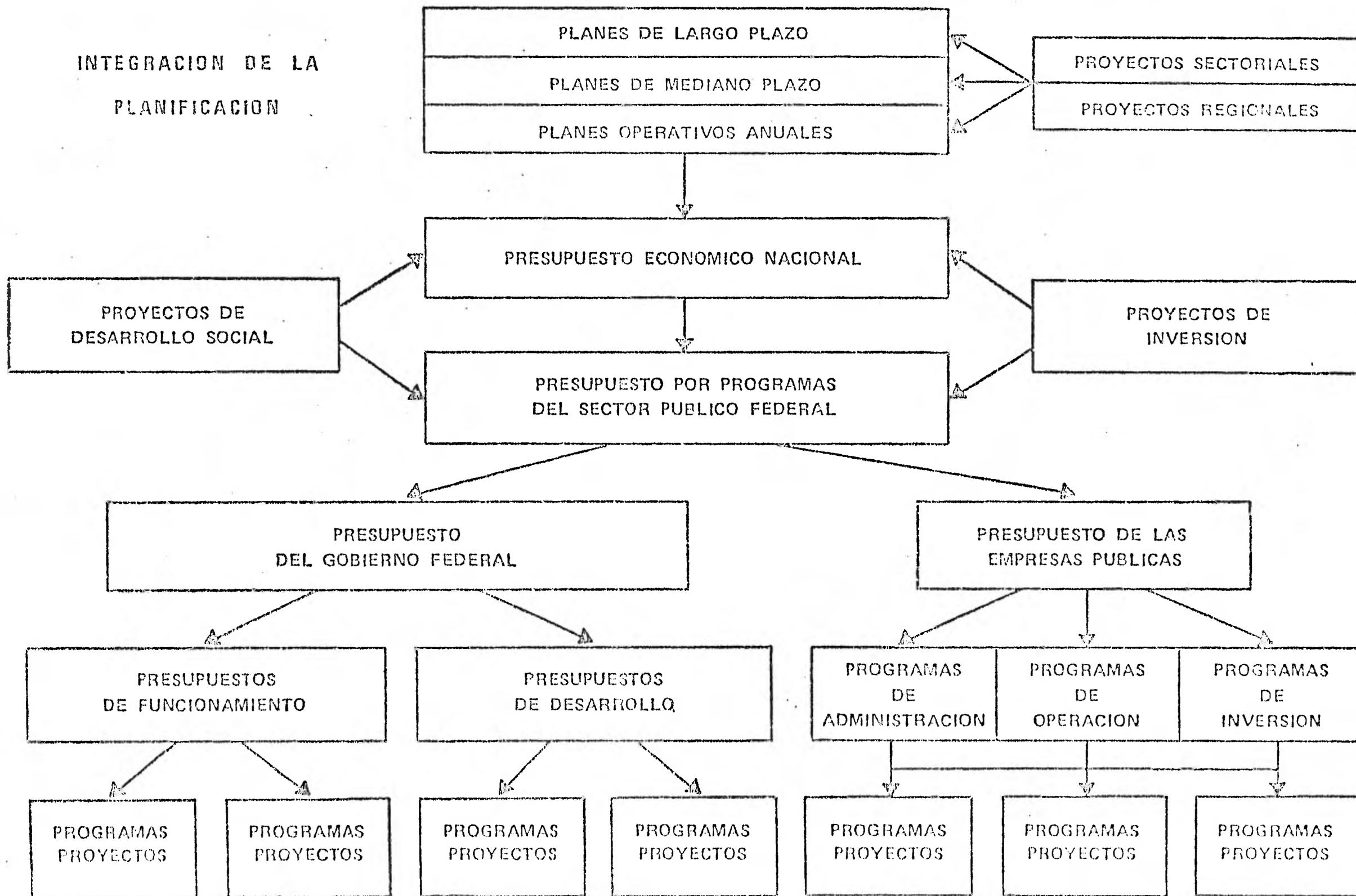
El presupuesto por programa, es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato (corto plazo), y los planes de mediano y largo plazo deben ser - ajustados y ejecutados a través de los programas específicos de acción, y de proyectos. En este sentido el presupuesto - por programa es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo del sector público, y por lo tanto debe formularse en concordancia con dichos planes, y las acciones concretas deben fundamentarse en proyectos, con el objeto de racionalizar y jerarquizar recursos y prioridades.

Si los planes globales de desarrollo, se desglosan en planes sectoriales o regionales señalando objetivos y metas a alcanzar para cada región o sector en particular, el presupuesto por programa deberá tener la misma estructura, y los proyectos que se formulen serán de la misma magnitud y naturaleza.

El esquema adjunto muestra objetivamente la interrelación de los tres conceptos básicos expuestos.

2.3.2.1. Objetivos del Presupuesto por Programa

INTEGRACION DE LA PLANIFICACION



Los objetivos fundamentales que la aplicación de esta técnica pretende lograr pueden resumirse de la siguiente manera:^{7/}

- Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta - gradualmente en un proceso de programación del gasto público, emanada de un plan de desarrollo económico y social, contemplando la problemática nacional en el largo y mediano plazo fijando soluciones viables a través del cumplimiento gradual de las metas establecidas.

Los programas sectoriales y unitarios que se establezcan deben ser reflejo anual de las políticas y objetivos nacionales y no circunscribirse al cumplimiento de las funciones encomendadas a cada unidad.

Al formular el presupuesto se pretende dar principal importancia no a las adquisiciones listadas en determinadas partidas sino a las realizaciones que habrían de lograrse con ellas, a los costos unitarios y totales que representarán y a la designación de los responsables de ejecutarlas.

Informar para efectos de aprobación sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, los recursos que se utilizarán, las realizaciones en sí mismas y los efectos que

tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región o del país en su conjunto. Pretende dotar de los elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones de un gasto público determinado y facilitar por tanto, la toma de una decisión.

Convertir el presupuesto en herramienta eficaz de administración que contribuya durante su ejecución al cumplimiento de los programas establecidos, mediante reportes periódicos de avances que permita a los ejecutivos de los distintos niveles, el control y revisión oportuna de los programas en marcha.

- Facilitar la implantación de un proceso sistemático de evaluación de resultados, a través de la utilización de mecanismos e indicadores que permitan la observación y corrección en su caso de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto.

2.3.2.2. Características de los Programas

Los programas deben reunir una serie de requisitos para cons-

tituirse en instrumento útil para desarrollar una administración eficiente.

Entre los principales se encuentran:

- El conjunto de actividades que integren un programa deben estar dirigidas hacia la consecución de uno o varios objetivos. Lo que da carácter de programa a un conjunto de actividades es, fundamentalmente, el tener una finalidad común o compartir ciertos fines.
- Los objetivos de los programas deben vincularse a los objetivos de la organización a la cual pertenecen. De lo contrario, la institución no constituiría una unidad coherente e integrada por elementos sujetos a directrices superiores sobre la base de una perspectiva de conjunto.
- La ejecución de un programa debe dar origen a la obtención de un producto final que represente el resultado de la gestión administrativa, basado en la coordinación del esfuerzo humano y los recursos materiales y tecnológicos.

- Todo programa debe tener una o más unidades ejecutoras o dependencias a cuyo cargo esté la realización de las actividades inherentes al programa.
- El programa debe fundamentarse en proyectos con el objeto de conocer por anticipado, las diferentes alternativas posibles para la consecución, de los objetivos programados y de esta manera lograr la racionalización de los recursos.
- La ausencia de uno de los componentes básicos del programa anula la efectividad de los restantes.

2.3.2.3. Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programa

La técnica del Presupuesto por Programa ha sido introducida en diferentes países, con el objeto de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, mejorar la selección de actividades, determinar adecuadamente las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa en términos de volumen y costos de producción, etc.

Así como se han enunciado los objetivos anteriores, podemos formular una lista enorme de bases para la implantación de esta técnica, por este motivo concretamos las ventajas que presenta la técnica de presupuesto por programas en la siguiente forma:

1. Mejorar la planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Estimaciones presupuestarias más precisas.
5. Mejor comprensión de las necesidades.
6. Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
7. Mayor posibilidad de reducir los costos.
8. Mejor comprensión por parte del poder ejecutivo, del poder legislativo y del público, el contenido y alcances del presupuesto.
9. Identificación de funciones duplicadas.
10. Mejor control de la ejecución de los programas.
11. Crear las bases necesarias y adecuadas para la planificación macroeconómica.

En estos puntos están resumidas las principales ventajas de -

la implantación del presupuesto por programas.

La implantación de esta nueva técnica ha enfrentado contradicciones de diferente naturaleza, algunas de ellas han sido superadas pero otras no; se han resumido estas limitaciones de la siguiente manera:

1. Para lograr una correcta implantación de esta técnica - presupuestaria, hay necesidad imprescindible de modificar las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos vigentes.

Como este cambio es prácticamente imposible en la actualidad, se ha recurrido a desvirtuar los principios fundamentales de esta técnica presupuestaria adaptándola a las estructuras existentes viciadas e inconsistentes.

2. La no existencia de un esquema global de planificación administrativa preconcebido, trae como consecuencia - que las técnicas de planificación, dinámicas y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución eficiente.

3. La apertura programática originada en la estructura administrativa existente, debe ser transitoria y no debe anquilosarse, con el objeto de llegar posteriormente a la verdadera formulación de programas, y lograr que el presupuesto sea un instrumento eficiente para la ejecución de los planes.

2.3.2.4. Categorías Programáticas

Función

Es un propósito directo establecido por los órganos políti--cos que debe cumplir el Gobierno a través de la prestación - de servicios públicos determinados y de la producción de - ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad. Estos propósitos pueden referirse a la educación, la salud pública, la defensa, el fomento económico, etc.

Programa

Se entiende por programa, un instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por medio del cual se establecen - objetivos y metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final) que se cumplirán a través de la integración - de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales

y financieros a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro de la dependencia.

Subprograma

Se denomina subprograma a una división de ciertos programas complejos destinados a facilitar la ejecución en un campo - específico en virtud del cual se fijan metas parciales que - se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación de nivel intermedio con los re cursos humanos, materiales y financieros asignados, y con -- determinación de costos.

Actividad

Se entiende por actividad una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las me tas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financie-- ros asignados a la actividad con un costo determinado).

Tarea

Se entiende por tarea una operación específica, que forma - parte de un proceso que se destina a producir un determinado

resultado.

Proyecto

Un proyecto es un conjunto de actividades a realizar dentro de un programa o subprograma, para la producción de un bien capital, que a su vez producirá bienes o servicios, a través de una unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

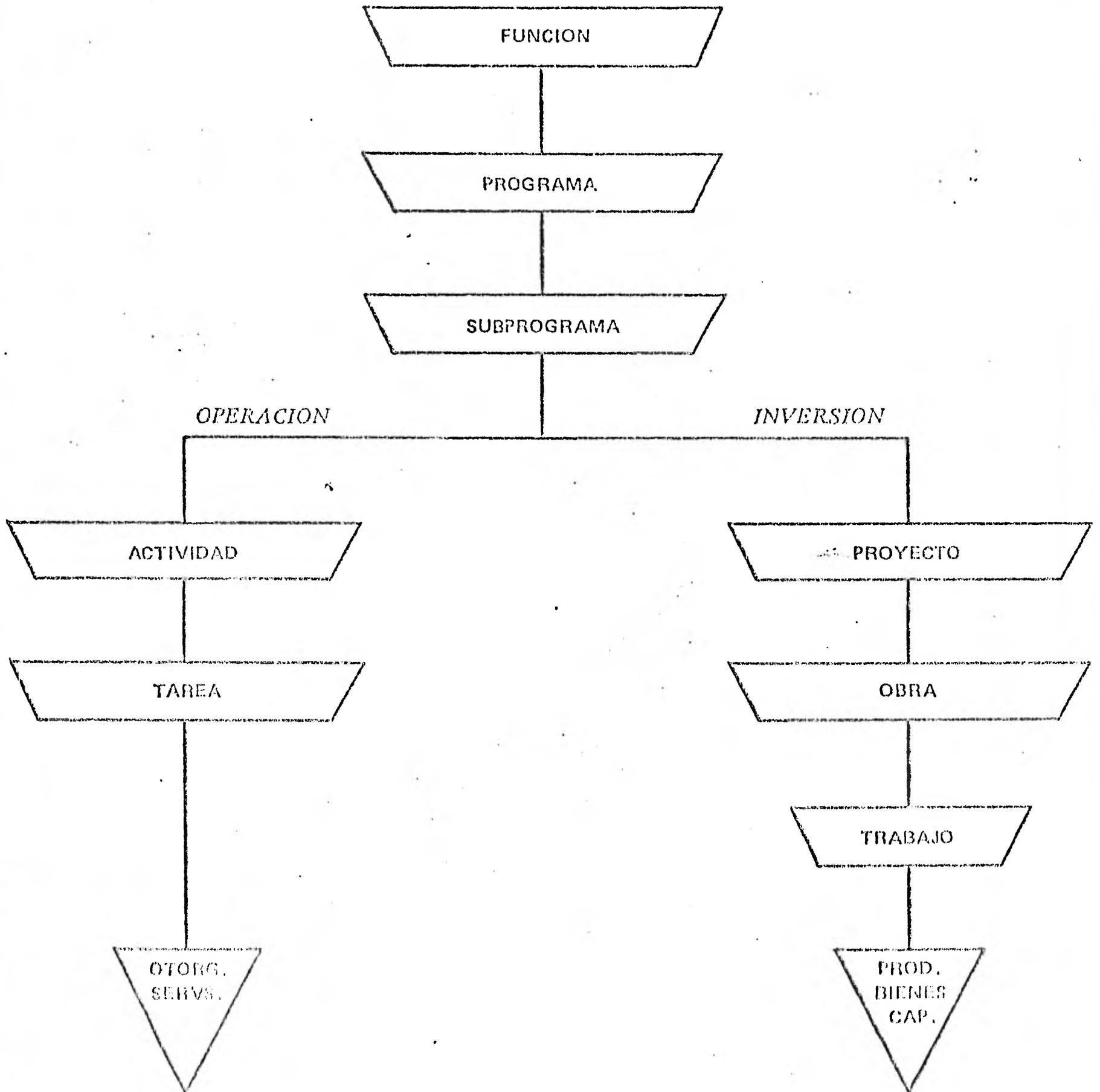
Obra

Se entiende por obra, una parte o etapa en la construcción - de un bien capital específico, que forma parte de un proyecto completo.

Trabajo

Se define el trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra.

ESQUEMA DE LAS CATEGORIAS PROGRAMATICAS



Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.

92

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del Gobierno.	Enfatiza lo que se realizará - con los fondos disponibles.
Utilidad para la Planificación.	No facilita la planificación e impi de la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que - deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de pla nificación transformando los - objetivos generales de los pla nes, en presupuestos operati-- vos anuales.
Determinación de ob- jetivos y metas.	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medio y largo.
Control de ejecucio- nes.	Pone énfasis en el control financie ro legal	Pone énfasis en las realizacio nes de los programas.
Evaluación del grado de eficiencia, en la producción de servi- cios públicos.	No permite evaluar ni medir la efi- ciencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las inefi-- ciencias de la administración.
Determinación de la - responsabilidad en la administración del - presupuesto.	Diluye la responsabilidad por los - resultados de la gestión administra tiva y acentúa la responsabilidad - puramente formal.	Precisa la responsabilidad al - determinar las metas que deben alcanzarse.
Duplicación de atribu- ciones.	No permite identificar las atribu-- ciones duplicadas.	Por la clasificación combinada funcional-institucional identi fica las atribuciones duplica- das.

ELEMENTOS DE COMPARACION.	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Por el uso de los sistemas de clasificación.	La clasificación institucional y por objeto del gasto no se presentan para análisis de la política fiscal.	Por las clasificaciones utilizadas: económica, funcional, por programas, institucional por objeto. Por resultados permiten analizar la política fiscal.
Por la forma de presentación.	Muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.
Por la naturaleza del proceso presupuestado.	Proceso empírico o mecánico	Proceso con base técnica y características bien definidas.

2.3.2.5. El Ciclo Presupuestario

Técnicamente el proceso presupuestario está constituido por cada una de las etapas que transcurren desde la conformación inicial del documento hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos con las erogaciones efectuadas.

Las etapas aceptadas generalmente son:

- Programación
- Ejecución
- Control
- Evaluación

Las etapas deben constituir un todo armónico e indivisible y cada una de ellas debe guardar estrecha interrelación con las demás.

Por tanto, el proceso presupuestario debe aceptarse bajo una concepción dinámica, en la que cada uno de sus componentes se dirija dentro de una línea de carácter iterativo y la última fase sirva de retroalimentación a la primera.

Es conveniente hacer ciertas consideraciones para cada una de las etapas, a continuación se realiza una exposición de

las principales características de las fases mencionadas.

a) Programación

Se entiende por programación a la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar objetivos cualitativos y metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales y asignar los recursos financieros necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

Si consideramos que el principio básico de la aplicación presupuestaria lo constituye la armonización del conjunto de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato, la -- programación se convierte, haciendo una abstracción, en el -- punto de partida del presupuesto por programas y por lo tanto, gran parte del éxito de los resultados que se obtengan en la aplicación de esta técnica, depende de la correcta estructuración primaria de los programas.

b) Ejecución

El período de ejecución se inicia una vez aprobado el presu--

puesto. Este implica la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se tienen programados para la consecución de los objetivos y metas previstos.

En la utilización de estos recursos debe tomarse en cuenta la productividad de los medios de capital y funcionamiento, así como la disponibilidad que de éstos se tenga en el momento en que sean solicitados, según la programación. La calendarización de pagos que se haga de estos recursos, así como su grado de flexibilidad permiten conocer los períodos de mayor gasto dentro de un ejercicio, siendo el análisis de estas tendencias de gran utilidad para la actualización de los planes y programas de los ejercicios sucesivos.

c) Control

El control de la ejecución del presupuesto, para ser consistente y valedero debe llevarse a cabo paralelamente al control de las metas y objetivos, por parte de las entidades responsables de los programas y a la evaluación del plan, ya que es necesaria una estrecha correlación entre los aspectos mencionados.

Además, el control de las operaciones a que da lugar la eje-

cución del presupuesto deberá permitir introducir oportunamente, medidas correctivas, evitando de esta manera distorsiones en la política presupuestaria. Por tal motivo, las normas de control deberán ser flexibles, permitiendo adaptar los programas a los cambios coyunturales que se vienen presentando en el país.

Entre los instrumentos de control más importantes se pueden mencionar, la contabilidad fiscal, la auditoría y la inspección presupuestal.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto; la auditoría y la inspección presupuestal son utilizadas en la revisión de documentos que se generan en cada paso de la ejecución, proporcionando de esta manera tanto a la ejecución como al control el material de análisis que refleja la forma como se ejercen los fondos públicos y los activos fiscales.

d) Evaluación

Los criterios que pueden adoptarse para el estudio de los tipos o clases de evaluación del gasto público pueden resumir-

se en los siguientes:

- De acuerdo a su temporalidad.
- De acuerdo al ámbito que abarca.

En relación a la temporalidad del gasto público pueden distinguirse a su vez, tres tipos de evaluación:

i) Evaluación Previa o Ex-ante

La evaluación previa permite determinar el grado de factibilidad Económica y Social de un Programa o Proyecto y establecer las prioridades de financiamiento.

ii) Evaluación Recurrente

La evaluación recurrente o intermedia permite medir en forma parcial -por períodos cortos, ya sea mensual, bimestral o trimestral, etc.- el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas en caso de desviaciones significativas.

iii) Evaluación de Resultados o Ex-post

La evaluación de resultados permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el Gasto Público.

De acuerdo al ámbito que abarca pueden distinguirse, también tres tipos de evaluación:

i) Evaluación Macroeconómica del Gasto

El objetivo de esta evaluación es medir la eficacia del Gasto Público en sus grandes niveles -total, corriente y de inversión-, mediante la implementación de indicadores significativos de su relación con la actividad económica del País.

El análisis macroeconómico del gasto debe enfocarse hacia los objetivos económicos que el sector público busca para sus logros.

Como generalmente estos objetivos son competitivos y a veces mutuamente excluyentes, la evaluación macroeconómica se torna importante y necesaria. Por otro lado, debe utilizarse no sólo como una tarea mecánica capaz de efectuar mediciones y cálculos indicadores, sino que debe tener además, la posibilidad de "decirnos" si los resultados alcanzados están en re

lación con el potencial del o los instrumentos empleados y -
determinar por consiguiente, si existió algún error operati-
vo que limitó dicha capacidad potencial.

ii) Evaluación del Gasto Corriente

El objetivo de esta evaluación es medir la eficiencia y efi-
cacia del gasto corriente, mediante el establecimiento de in
dicadores, que permitirán evaluar su efecto antes y después
de realizada la erogación.

El impacto que produce el gasto corriente en la economía, --
actualmente no se mide, debido principalmente a la dificul--
tad que presenta su evaluación al no contar con metas físi--
cas fácilmente cuantificables, contrario a lo que sucede con
los gastos de inversión, por tal motivo se requiere de - -
otros medios para lograr su cometido; por lo tanto la bon--
dad de la evaluación estará en relación directa con la cali-
dad de los indicadores que se generen.

Los indicadores que se obtengan van a contribuir al enrique-
cimiento de los criterios que sirven de base en la toma de -
decisiones durante la etapa de formulación.

iii) Evaluación del Gasto de Inversión Física.

Con esta evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permitan medir la eficacia del gasto en los Programas de Inversiones, tanto antes de efectuarse -evaluación ex ante-, como una vez realizado el mismo -evaluación ex post-.

2.3.2.6. Clasificaciones Presupuestarias.

Las clasificaciones utilizadas en el Presupuesto por Programas cumplen importantes funciones proporcionando información oportuna y confiable que permiten hacer diferentes tipos de análisis aún cuando cada uno de los principales tratadistas de las finanzas públicas tienen sus propias clasificaciones. Las más comunmente usadas son las siguientes: 8 /

i) Clasificación Institucional o Administrativa

En esta clasificación se describen las asignaciones presupuestales de cada una de las entidades que componen el Sector Público, estableciendo la responsabilidad administrativa de los recursos asignados.

ii) Clasificación Funcional

Agrupar las erogaciones del gobierno según la finalidad particular a que se destina, es decir, a las diferentes funciones que tienen asignadas las entidades y que son financiadas directamente por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar al público sobre la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicio siendo además de interés primordial para altos funcionarios.

iii) Clasificación por Objeto del Gasto

En esta, se muestran las erogaciones que harán las diversas dependencias en la adquisición de los diferentes bienes y servicios que requieren para su buen funcionamiento. Centra su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernativas procurando identificar el gasto incurrido con cada cosa comprada.

iv) Clasificación Económica

Por medio de esta clasificación es posible identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica y en consecuencia, a través de la misma se capta la influencia que ejercen

los gastos públicos en la economía nacional. Muestra las erogaciones destinadas a operaciones corrientes y de inversión o capital.

v) Clasificación Sectorial

Es una variante de la clasificación funcional, siendo su objetivo la separación clara entre los sectores económicos, sociales y administrativos. Procura mostrar las áreas de actividad señalando los objetivos concretos de acción dentro de un área de actividad.

vi) Clasificación por Programas y Actividades.

Como su nombre lo indica, agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo básico es vincular los gastos con los resultados, expresados estos en unidades físicas.

vii) Clasificación Sectorial por Programas

Esta es una clasificación cruzada, que enlaza a la Sectorial con la de programas permitiendo con ello conocer el costo de

cada programa dentro de un sector determinado.

2.4. El Presupuesto y la Planificación

La preocupación del Estado por establecer en forma coherente y racional la previsión de acciones para promover el desarrollo de la sociedad, se presenta como necesidad en el momento en que se adquiere una conciencia sobre el papel que juega - el Estado en el ordenamiento y racionalización de las funciones sociales.

La conciencia sobre el nuevo papel del Estado promotor del bienestar y el conocimiento sistemático de los problemas económicos, políticos, demográficos y sociales generan una creciente y profunda preocupación por parte de los Gobiernos - por combatir la miseria, disminuir las desigualdades entre regiones y países y fomentar mayores condiciones integrales de vida para la comunidad en los entornos rural y urbano.

2.4.1. Antecedentes sobre la Planificación en México.

Los antecedentes inmediatos del actual proceso de planifica-

ción en México se inician con la creación del Banco de México en 1925, como banca central del Gobierno Federal para regular las operaciones financieras.

En 1930 se expidió la Ley sobre la Planificación General de la República, que reconocía la necesidad de elaborar el Plan Nacional de México.

La institucionalización del sistema de programación ha sido resultado de diferentes acciones emprendidas por el Gobierno Federal, entre las que destacan:

- a) El primer Plan Sexenal (1934-1940), elaborado por el Partido Nacional Revolucionario con la participación de expertos del Gobierno Federal.
- b) El Segundo Plan Sexenal (1941-1946).
- c) La Comisión Nacional de Inversiones (1948) creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) El Comité de Inversiones (1953) dependiendo también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- e) La Comisión de Inversiones (1954) se constituyó como dependencia directa de la Presidencia de la República, la cual se puede considerar como el primer esfuerzo que rindió frutos.

- f) Secretaría de la Presidencia (1958), primera dependencia centralizada a la cual se le encargó la función de programación parcialmente, dado que sólo tenía atribuciones para la formulación de planes y programas de desarrollo y operar las inversiones públicas. El manejo del gasto corriente correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el control de la administración recaía en la Secretaría de Patrimonio Nacional, con lo cual el proceso de planificación presentaba considerables dispersiones.
- g) Comisión Intersecretarial (1961), la cual se encargó de la formulación de planes nacionales de desarrollo económico y social habiéndose integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Esta comisión formuló el Plan de Acción Inmediata para 1962-1964 y el Programa de Desarrollo Económico y Social de México para 1966-1970.
- h) Diversos Comités y Comisiones Específicas (1971-1976), durante la Administración pasada se crearon diversos mecanismos de participación colegiada para aumentar la coordinación y eficacia en la atención de problemas y formulación de programas de diversos sectores de activi

dad y regiones del país.

A finales de 1976 el Sistema de Planificación en México se - caracterizaba por una serie de elementos que si bien es cierto se habían ido corrigiendo con medidas incrementales de - eficiencia no podría considerarse que tuviera una sólida congruencia, debido entre otros obstáculos a los siguientes:

- a) Carencia de estadísticas confiables como instrumentos - básicos en todas las fases de la programación.
- b) Criterios técnicos inadecuados que impedían considerar suficientemente, dentro del marco de la programación, - el enfoque sectorial y sobre todo el regional.
- c) Ausencia de mecanismos de participación y motivación -- para lograr que los encargados de las entidades involucradas comprendieran y se manifestaran favorables al - planteamiento programático.
- d) Insuficiente discusión y difusión de los objetivos y metas de los programas, para contar con la participación activa de la población.

- e) Dispersión a nivel global de las funciones de programación, información y evaluación.
- f) Falta de mecanismos de concentración y compatibilidad - de planes y programas en los niveles macro (global), - meso (sectorial), micro (institucional y regional).
- g) Desvinculación de los procesos de presupuestación del - gasto corriente manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del gasto de inversión operado por la Secretaría de la Presidencia.
- h) Desvinculación del sistema de control de las empresas - públicas a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional con el sistema de programación de la Secretaría de la Presidencia.
- i) Desarticulación del financiamiento del gasto y de la -- captación de ingresos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con los procesos de programación, información, presupuestación y control.

Con el objeto de dar mayor congruencia al sistema de planifi-
cación e interrelacionarlo con el proceso de reforma adminis-

trativa y subsanar paulatinamente los problemas anteriores - se llevó a cabo por la actual administración una profunda - reestructuración jurídico-administrativa y funcional del Gobierno Federal; partiendo de una concepción global del desarrollo se determinó para la realidad mexicana un modelo de país al que deben corresponder necesariamente un modelo de administración pública, un modelo de planificación y un modelo de reforma administrativa.

2.4.2. Concepto de Planificación

La planificación puede entenderse como el proceso general - permanente, sostenido, inducido y deliberado de ordenamiento racional de los recursos limitados de una nación a las finalidades del desarrollo basadas en las necesidades sociales - ilimitadas. Implica la determinación de opciones que permitan la solución de los grandes problemas a través de la elección de acciones compatibles con los medios de que dispone el Estado.

La planificación señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro, partiendo del diseño, análisis y elección de paquetes de alternativas y de los efectos o consecuencias de

de cada uno de ellos. Como afirma Marthner. "Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adaptado, se transforma en actividad; - se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias",*..... "Planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro". 9/

Para Tinbergen la planificación es "el instrumento de la política de desarrollo del Gobierno".

La planificación incorpora no sólo la previsión del futuro, y el ordenamiento de los recursos, sino que también considera la medición de resultados de la gestión pública.

Con la creciente intervención del estado en la vida económica y social, la planificación en un sistema de economía mixta debe considerar la distribución de actividades y aportaciones de los sectores público y privado a través de la participación en la estrategia nacional de la empresa privada y en combinación con la operatividad de las empresas públicas en una economía social de mercados, otorgando continuidad y coherencia a la actividad productiva en ambos tipos de organización y con ello favoreciendo la concurrencia de acciones para el desarrollo.

2.4.3. Niveles de Planificación

La planificación se orienta en dos sentidos, el primero, en el que a través de un diagnóstico de la situación general se establecen lineamientos, políticas y planes generales y en segundo se establecen acciones indicativas y específicas a través de la programación.

La programación la entendemos como la previsión detallada de objetivos, metas, programas, actividades, proyectos, calendarios, recursos canalizables y costos.

Los principios que orientan a la planificación y a su especificidad programática, son: racionalidad, en cuanto a la selección inteligente de alternativas; previsión, en razón a la estimación del futuro; universalidad, en virtud de su aplicación en todas las actividades sociales; unidad, en función de la homologación y convergencia de los planes y programas; continuidad, en relación a su permanencia como proceso de duración ilimitada; precisión, en cuanto a la delimitación de competencias entre los órganos que ejecutan los planes y programas y entre los propios planes y programas y por último el de inherencia dado que la programación se realiza en cualquier institución, es inherente a la admi-

nistración, al Estado, a la empresa pública y a la empresa -
privada.

2.4.4. Escalas de la Programación

- a) Macro Programación. La programación global es la previsión específica de acciones concertadas de todo el Gobierno.
- b) Meso Programación. Es la previsión específica de acciones de los sectores en que se divide el aparato gubernamental.
- c) Micro Programación. Consiste en la previsión específica de acciones de cada una de las instituciones públicas que conforman a la administración pública.
- d) Programación Regional. Es la previsión específica de acciones del aparato gubernamental de acuerdo a la división territorial de la nación y pretenden el ordenamiento racional de las acciones y de los recursos a los fines del desarrollo armónico, equilibrado y compartido de todas las regiones, estados y municipios que configu

ran la geografía de un país. Consiste, como afirman - las Naciones Unidas, en regionalizar las políticas, - los planes y los programas nacionales y globales, sectoriales e institucionales. Su diseño y ejecución es - responsabilidad de los órganos desconcentrados territorialmente.

Instrumentos de la Programación

El instrumento de la programación del desarrollo se compone fundamentalmente de: modelos econométricos, modelos de investigación de operaciones para toma de decisiones administrativas, sistemas de contabilidad nacional y sistemas presupuestales.

Las políticas son apoyadas a través de estos instrumentos - de la programación, debiendo existir una correspondencia entre políticas, programas e instrumentos de la programación.

2.4.5. Escalas Actuales de la Programación en México.

De acuerdo con el modelo de planificación adoptado a partir de 1977, la programación sufrió modificaciones con el fin -

de subsanar paulatinamente los problemas de dispersión que ya mencionamos.

Al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de planificación y para dar coherencia a las acciones de la Administración Pública Federal y medir sus resultados se establecieron con mayor precisión las tres escalas de programación.

Macro Programación la realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto y consiste en la concentración de planes y programas por sectores, regiones e instituciones.

Meso Programación es la que realizan las dependencias centralizadas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) denominadas cabezas coordinadoras de sector y que concentran los planes y programas tanto propios como de las entidades paraestatales (empresas públicas, fideicomisos y organismos) agrupados en su sector.

Micro Programación. Las organizaciones públicas cuentan con unidades de programación las cuales concentran los planes y programas de la institución y preparan la información programática para la programación sectorial.

Programación Regional. La Secretaría de Programación y Presupuesto, las dependencias centralizadas y entidades paraestatales cuentan con órganos desconcentrados territorialmente los cuales preparan los planes y programas de las regiones, Estados y Municipios que les corresponden, concentrándose la información programática regional de las instituciones a los coordinadores de sector y de éstos al órgano central de planificación, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.4.6. Sistemas de Orientación y Apoyo Global.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley del Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Federal, la Ley General de la Deuda Pública y el acuerdo de sectorización emanada de la estrategia de Reforma Administrativa del Gobierno Federal establecen los principios jurídico-administrativos para la operación del sistema nacional de planificación.

Se concibió al Sistema Nacional de Planificación bajo el enfoque de sistemas con una configuración que pretende dar coherencia al proceso y a los planes y programas de orientación y apoyo global y que corresponden a las funciones de

programación, presupuesto, información y estadística, control, evaluación y financiamiento.

Esta concepción fue resultado de la implantación de la sectorización administrativa, con el fin de que pudiera coordinarse la acción gubernamental en las escalas macro, meso y micro, y aglutinar a más de 900 empresas públicas que en 1976 se encontraban dispersas y que sus planes y programas no eran coincidentes con los programas de Gobierno.

La sectorización ha permitido, aunque con muchos obstáculos técnicos, resistencias al cambio y falta de preparación de personal especializado, una primera visualización de concentración programática de lo que en la sectorización se les denomina instancias de decisión. Estas instancias son tres correspondiendo el primer nivel a la Secretaría de Programación y Presupuesto responsable en forma global de la programación, el presupuesto, la información y la estadística; el control y la evaluación; y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el financiamiento (captación de ingresos públicos y manejo de la deuda) que actúan como dependencias de orientación y apoyo global; el segundo nivel a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, considerados como coordinadores de sector; y por último el ter-

cer nivel al conjunto de entidades paraestatales (empresas - públicas, fideicomisos y organismos) ubicados en el ámbito operativo.

El Presidente de la República ha denominado como "el eje de la Reforma Administrativa" a ambas Secretarías de Estado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto integró las funciones vinculadas con un sistema integral de planificación. Absorbió de la extinta Secretaría de la Presidencia las relaciones con la programación global, sectorial y regional y la presupuestación y control de las inversiones; de la desaparecida Secretaría de Industria y Comercio, las referidas a la información y estadística; de la Secretaría del Patrimonio Nacional, las relativas al control normativo y global de las entidades paraestatales, así como el control, la vigilancia e inspección de contratos, obras públicas, adquisiciones y almacenes. A fines de 1980 el Presidente de la República autorizó que el control normativo de las adquisiciones pasase como función de la Secretaría de Comercio por estar acorde a las funciones que ésta realiza y por la notable incidencia que las adquisiciones tienen en la operación de los sistemas de comercialización.

Con las anteriores medidas se intenta mejorar la coordinación programática de las escalas, macro, meso, micro y regional y subsanar paulatinamente los problemas acumulados hasta fines de 1976.

2.4.7. Modelo de País y Modelo de Planificación.

La concepción del desarrollo social es la fuente primordial para conseguir un modelo de país que represente acorde con las realidades contextuales, las necesidades sociales, los valores e ideales de la nación, así como: los objetivos, metas, factores, variables e interrelaciones del sistema social y de los subsistemas que lo conforman; político, económico, educativo, científico, demográfico, jurídico, administrativo, etc.

Conforme a este modelo de país se debe configurar un modelo de planificación que represente el diagnóstico social, el diagnóstico de recursos y la estrategia para el desarrollo integrado por los lineamientos y políticas globales, sectoriales y regionales, mecanismos de formulación, coordinación evaluación de planes globales.

El modelo de país define la expectativa y el destino nacional deseado y el modelo de planificación de los ordenamientos racionales, los criterios y las tecnologías aplicables para que el primero se cumpla.

La programación describe, detalla y calendariza las acciones en términos de objetivos, metas, unidades de medidas, actividades, recursos, tiempos, costos e indicadores de evaluación; confrontación de resultados en las escalas macro, micro y regional. Es la previsión concreta de la acción gubernamental.

En ambos modelos se involucra a toda la administración, desde la oficina del titular del Ejecutivo pasando por el órgano central de planificación los Ministerios, o Secretarías de Estado y las entidades paraestatales.

Las entidades paraestatales contribuyen a través de las actividades productivas comerciales y de servicios, programadas para cumplimiento de ambos modelos. La producción y comercialización agropecuaria, forestal, pesquera y energética, siderúrgica y de la construcción es realizada por las entidades paraestatales las cuales deben diseñar mecanismos institucionales de programación, presupuestación, información y estadística, control, evaluación y financiamiento congruentes

con los sistemas de orientación y apoyo global, viéndose no sólo involucradas sino indicativamente dependientes de las estrategias, políticas, planes y programas globales, sectoriales y regionales de desarrollo adoptados por el Gobierno Nacional.

2.4.8. Métodos para la Programación

La armonía y la coordinación de los planes y programas es posible en las cuatro diferentes escalas (macro, meso, micro y regional) a través de métodos y procedimientos deductivos, inductivos y analógicos de programación.

En el primer caso se procede en el orden secuencial siguiente:

I. Nivel Nacional (global, macro)

Necesidades sociales, valores e ideales.

Pronósticos e indicadores.

Prioridades, objetivos y metas.

Políticas

Planes

II. Nivel Sectorial (meso)

Pronósticos e indicadores

Prioridades y objetivos

Políticas

Planes

Programas

Proyectos

III. Nivel Institucional (micro)

Pronósticos e indicadores

Prioridades y objetivos

Políticas

Planes

Programas

Proyectos

IV. Nivel Regional

Necesidades sociales, valores e ideales.

Pronósticos e indicadores

Prioridades y objetivos

Políticas

Planes

Programas

Proyectos

En el segundo caso se procede en forma inversa al primero.

El método analógico consiste en la programación a través del análisis de intersecciones de los planes y programas de realización de múltiples entidades entre las diferentes escalas: obteniéndose planes, programas y proyectos intersectoriales, interinstitucionales e interregionales. Esta programación es bastante más difícil que las anteriores debido a la complejidad de factores, tipos de participación y aportaciones que deber ser definidas en los denominados planes, programas y proyectos conjuntos. La programación de este tipo se realiza a través de comités de interescala.

En el caso de México existen comités intersectoriales, interinstitucionales e interregionales, estos últimos muy característicos de México y que se conocen como Comités Promotores para el Desarrollo Económico y Social (COPRODES)* y de los grupos de trabajo que se derivan de dicho Comité.

* (Hoy Comités de Planeación y Desarrollo Económico y Social, en los Estados).

C A P I T U L O I I I

EL ENFOQUE SISTEMICO

3.1. Definiciones de Sistema

- 1) Una agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma de integración o interdependencia regular; un grupo de unidades diversas combinadas por la naturaleza o el arte para formar un todo integrado, para funcionar, operar o moverse al unísono y a menudo en obediencia a alguna forma de control; un todo orgánico u organizado.
- 2) Un conjunto de ideas ordenadas de modo organizado o metódico; una exhibición completa de principios o hechos esenciales ordenados de acuerdo con su dependencia o conexión racional; también un complejo de ideas, principios, doctrinas, leyes, etc., que formen un todo coherente y reconocido como el contenido intelectual de una filosofía, religión, forma de gobierno, etc.
- 3) Un programa o método formal que gobierne la organización el orden de objetos o materiales o un modo de proceder, un plan definido o estable de ordenamiento, ope

ración o procedimiento; un método de clasificación, -
codificación, etc.

- 4) Se integra un conjunto de elementos que trabajan agrupadamente para el objetivo general del todo. Esta última definición se puede decir que engloba a las tres anteriores, además de ser más concisa.

3.2. Consideraciones Básicas

Según West Churchman, existen cinco consideraciones básicas que tiene que razonar el administrador científico acerca de los sistemas y que son:

1. Los objetivos del sistema considerado como un todo y más específicamente las medidas de actuación del sistema completo.
2. El medio ambiente del sistema: las restricciones fijas.
3. Los recursos del sistema.
4. Los componentes del sistema, sus actividades, metas y medidas de actuación.
5. La administración del sistema.

Churchman aclara que las consideraciones pueden no ser únicas en la forma de pensar de los sistemas y que la lista es más bien informativa, pero para compensar la omisión de alguna otra consideración se deben definir los objetivos del sistema íntegro y así evitar los errores posteriores en el razonamiento.

Lo anterior se debe reflejar en una medida precisa y específica de actuación del sistema general, dicho de otra forma, contar con un indicador que muestre qué tan bien o mal opera el sistema. ^{1/}

Los objetivos. - Es el propósito o propósitos generales por lo que se plantea el sistema general.

El medio ambiente. Se considera a todo aquello ajeno al sistema y que influye en los objetivos del mismo y no es posible controlarlo.

Recursos del sistema. Al contrario de lo anterior es todo aquello que se encuentra en el sistema, es decir, son los medios que utiliza el sistema para hacer sus trabajos y que además los controla para su cumplimiento.

Los componentes. En esta parte se considera a las "misiones" o "tareas" o actividades básicas, concretamente, el desglose racional de las tareas que el sistema debe realizar y que están verdaderamente relacionadas con la medida de actuación del sistema en general.

La administración del sistema. Se refiere a la generación de planes para el sistema, es decir, la consideración de metas generales, el medio ambiente, la utilización de recursos y componentes, administración implica pues, establecer las metas de los componentes, asignar recursos y controlar la actuación del sistema.

Por otro lado, la administración debe garantizar que los planes se realicen de acuerdo a las ideas originales; en un cierto tipo de "control" que no debe implicar coerción, este control no significa solamente comprobar que los planes se realicen adecuadamente, implica además una evaluación de los planes y por ende un cambio en los mismos.

Uno de los aspectos críticos de la administración de sistemas es la planeación para el cambio de planes, ya que nadie puede estipular los objetivos generales correctos, o una definición precisa de los recursos, o una descripción definiti

va de los componentes; por lo cual se hace necesario contar con un sistema de información que esté en constante retroalimentación.

3.3. El Enfoque Sistémico

El enfoque de sistemas o sistémico es sólo una manera de pensar acerca de los sistemas completos y sus componentes; esta manera especial de pensar consiste en no limitarse en el problema a resolver, hay que observar y reflexionar al menos en las cinco consideraciones básicas que se mencionan en el apartado anterior.

3.4. El Enfoque del Sistema de Evaluación

Como ya se menciona en la introducción el objetivo del Sistema de Evaluación es de contar con un instrumento que proporcione elementos de juicio para dictaminar el funcionamiento de las entidades paraestatales en todas sus principales áreas como lo son: a) el área jurídica; b) el área financiera; c) el área técnica o ingenieril; d) el área económica industrial y e) el área económica de servicios.

Sin embargo en ese trabajo sólo se establecen las primeras bases para la implantación de las dos últimas áreas mencionadas, esto es, la económica de servicios y la económica industrial; se tiene plena conciencia de que es indispensable la instrumentación de las demás áreas para que el sistema cuente con el enfoque sistémico, empero esto rebasa los límites del presente documento.

El objetivo de los subsistemas como ya se hizo mención arriba, será el contar con un instrumento que proporcione los elementos de juicio para el dictamen del funcionamiento de las entidades y que a su vez auxiliien en la toma de decisiones para que dependiendo el caso se proceda a la liquidación, fusión o apoyo decidido a aquellas. La medida de actuación sería reducir el número de entidades que cuenten con una deficiente administración.

El medio ambiente es vasto, como lo es: desde la sucesión presidencial, cambio de políticas y/o funcionarios, factores climatológicos no previstos, grupos de presión oligárquicos, fenómenos heurísticos que se presenten en cualquier nación que importe o exporte a nuestro país bienes y servicios.

Los recursos del sistema serán: los humanos, físicos y financieros de cada una de las entidades.

Los componentes serán los dos subsistemas o módulos en los que sus actividades serán las de calcular indicadores para su análisis como base para la toma de decisiones.

La administración del Sistema, se planteará la generación de planes para el desarrollo del sistema y la retroalimentación para la reprogramación de metas, componentes, asignación de recursos y control.

El Sistema se plantea para que la evaluación de los módulos se realice por actividad programática, es decir a nivel de categoría programática denominada "programa", tomando las tres fases de la evaluación; ex-ante, recurrente y ex-post.

El primer paso será el recabar la información para la formulación del presupuesto por programas, en base a esta información se formula el presupuesto por programa, con sus metas a la luz de los objetivos sectoriales de acuerdo a los objetivos específicos de cada entidad. Después se procede al cálculo de indicadores para su posterior análisis en don

de se determinará si la formulación es correcta o no; si sucede el primer caso se procede a su autorización por la cabeza de sector, para que se lleve a cabo la ejecución correspondiente; en caso de que no proceda a su autorización se procederá a una reformulación hasta que este se considere adecuada.

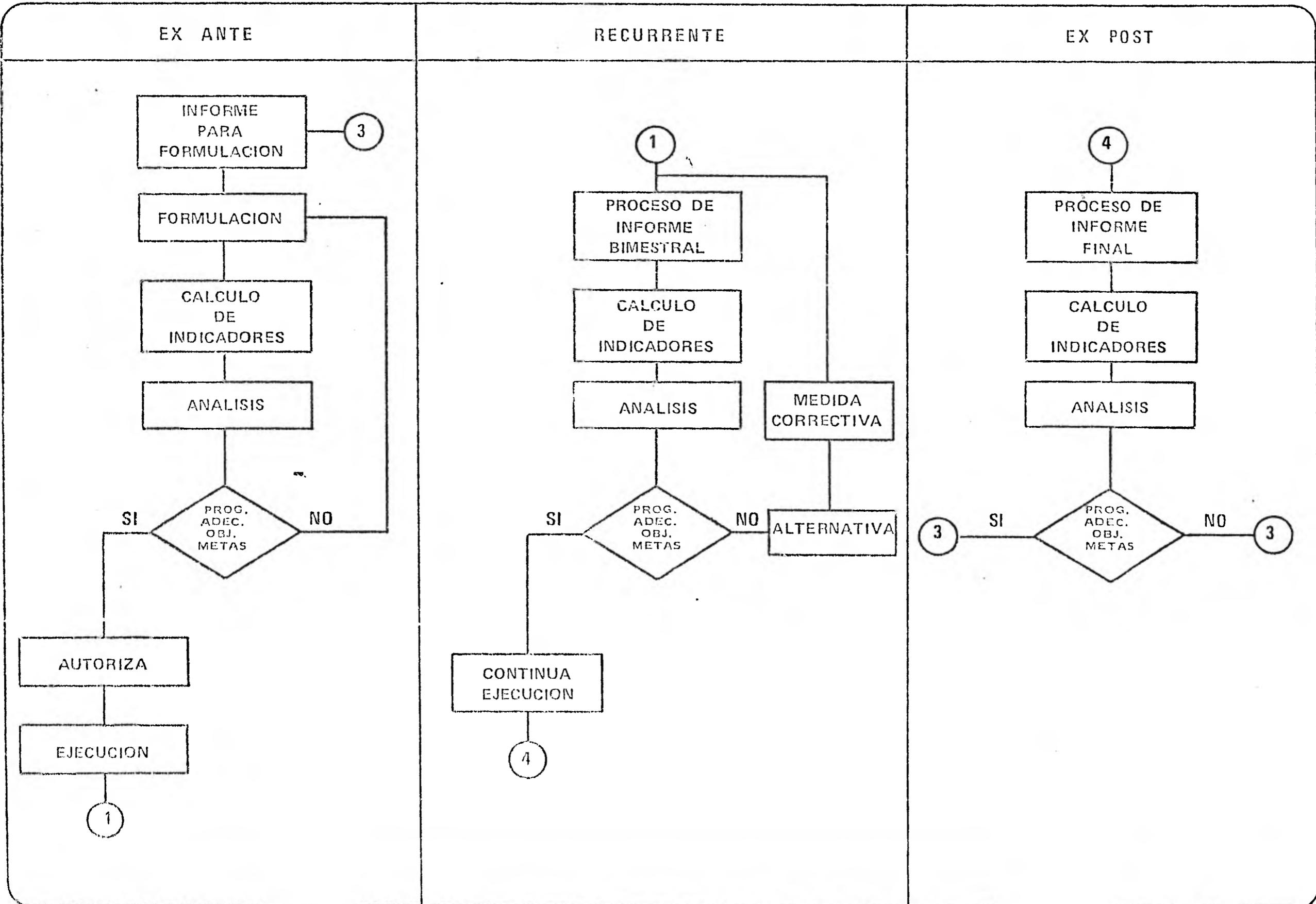
Una vez que se pasa a la ejecución el siguiente paso es la fase recurrente.

En esta fase se procesará la información bimestral para el cálculo de indicadores mismos que se analizarán a la luz de los indicadores obtenidos a la fase ex-ante, que si coinciden o presentan alguna desviación no significativa, continuará la ejecución del programa hasta la terminación de este. En caso de que exista una grave disparidad entre los indicadores ex-ante y recurrentes, se elaborará una serie de opciones, mismas que se seleccionarán y de ahí emanarán las medidas correctivas adecuadas; se procesará la información hasta el próximo bimestre y de esta misma forma se continuará hasta la terminación del ejercicio.

En la fase ex-post, se procesará toda la información de término del ejercicio fiscal correspondiente para la obten

ción de indicadores que en el análisis serán confrontados -
con los de la fase ex-ante y recurrente, y hasta entonces -
estará en posición de determinar si las entidades cumplen -
en forma adecuada con los objetivos, programas y metas de -
las mismas, es decir si la administración de cada una de -
ellas es satisfactoria o deficiente, para proceder a tomar
la decisión de apoyo, fusión, liquidación o extinción de -
las entidades según el caso.

Los resultados obtenidos pasarán a formar parte de un banco
de datos para la formulación de los presupuestos subsiguientes
tes. (Ver cuadro anexo).



IV. EL PROCESO DE EVALUACION

En este capítulo se pretende sentar algunas bases para la creación del Sistema de Evaluación del gasto público en las entidades paraestatales, mismo que auxiliará a los dirigentes y analistas en la toma de decisiones, asimismo, se mencionarán algunos puntos sobre los que habrá que trabajar e investigar más adelante.

Indudablemente que la creación e implantación de un Sistema de Evaluación del gasto público en las entidades paraestatales, asignadas a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) como cabeza de sector, no es una empresa sencilla, debido a la complejidad del problema, y a la falta de suficiente material de referencia para el caso de nuestro país.

Por otro lado se parte de la premisa de la continuidad para terminar de instrumentar el presupuesto por programas que se inició en 1975 y cuya implantación completa se tenía prevista para 1979. Tal premisa condiciona decisivamente la implementación del sistema de evaluación que tenga carácter de obligatorio, dejándolo así, como parte esencial del proceso de programación-presupuestación del gasto público.

Ante los frecuentes cambios de funcionarios de altos niveles de decisión es conveniente comprometer en las tareas programáticas, a los funcionarios entrantes, desde el principio, - dado que el perfeccionamiento necesario de un sistema de programación presupuestal - de acuerdo a la experiencia en - - otros países - requiere de períodos de maduración de seis a diez años.

Se parte de que el éxito de los esfuerzos de coordinación - orientados a que las entidades paraestatales contribuyan al cumplimiento de los objetivos del sector, se basa en el establecimiento de las relaciones productivas entre las varia- - bles económicas como lo son: la producción de alimentos, una mayor generación de empleos rurales remunerativos, abastecimiento y transformación de materias primas, construcción de obras de infraestructura básica para el desarrollo socio-eco- nómico del medio rural, etc.

La congruencia entre los objetivos del sector y las acciones de las entidades paraestatales debe medirse mediante un sistema de evaluación de sus actividades; que permita apreciar el impacto específico así como el alcance de las mismas, en el desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal en la consecución de los objetivos económicos y sociales.

Con el fin de llevar a cabo una evaluación completa de las actividades de las entidades paraestatales, y a la vez, permita conocer la congruencia de su planteamiento, el avance de la ejecución y el impacto de su funcionamiento, la evaluación se debe realizar en sus tres fases:

- Ex-ante
- Recurrente
- Ex-post

El sistema se divide en dos módulos:

1) Módulo Económico-Industrial

Se tomarán en consideración los indicadores de origen y costo de materias primas, ingreso de divisas, política de contratación, intensidad de trabajo, grado de mecanización, beneficio de la producción, capacidad utilizada, productividad del proceso y de la mano de obra, punto de equilibrio, etc.

2) Módulo Económico-Social

Se consideran los siguientes indicadores: política de contratación, transferencias del fisco, beneficio generado, impacto regional, etc. Este módulo es el más difícil de manejar por ser subjetivos los elementos con

que se cuenta para su evaluación de diagnóstico.

Es importante subrayar que este es un primer intento de contar con un modelo sistemático de evaluación encaminado a medir las acciones y resultados de las mismas, que llevan a cabo las entidades paraestatales asignadas a la SARH para su coordinación y desarrollo. Conforme pase el tiempo y se adquiera cierta experiencia práctica, se irá modificando y afinando el sistema de evaluación adecuado a las entidades del sector.

4.1. La Importancia de la Evaluación

La experiencia nos muestra que el éxito o fracaso de la organización depende de las decisiones de muchas personas, asimismo, tal complejidad de las operaciones obliga a instrumentar sistemas que proporcionen a los dirigentes la necesaria agilidad para afrontar y decidir en sus problemas. Es por ello, que si se desea mantener la eficiencia de la administración se requiere disponer de mediciones que proporcionen en forma ágil y oportuna una imagen real de las actividades que desarrolla una Dirección, Departamento o Jefe; orientados hacia el alcance de los objetivos previstos, así como -

una evaluación del desempeño de aquéllas.

El tomador de decisiones o responsable requiere de avisos o señales que sean fáciles de discernir sin que haya necesidad de entrar en pormenores. De hecho una medición implica la existencia de una norma o parámetro que, al compararlo con datos reales, pueden resultar favorables o contrarios estos últimos con respecto a la norma o parámetro. De esta manera será posible formar un juicio no inventivo de una situación y dictar las medidas correctivas si fuese necesario.

La evaluación como control implica el ejercicio de una supervisión, restricción o influencia sobre un individuo, organización y/o función.

La combinación de las mediciones con el control que emplee un dirigente debe implicar el uso de factores suficientes y precisos para evaluar por medio de la comparación contra alguna norma o parámetro. Cabe subrayar, que estas evaluaciones, deben ser moderadas por el ejercicio y la razón para que no caigan en el absurdo de ser solamente restrictivas. Ninguna norma, evaluación o control debe caer en el extremo de ser tan formal y rígida, que un juicio razonado basado en la experiencia no sea capaz de invalidar una decisión apoya-

da en una norma o parámetro predeterminado.

Sintetizando, se puede decir que la evaluación como control y éste a su vez como función y parte del proceso administrativo, consiste en asegurarse que las operaciones y actividades que se realizan se encuentren cumpliendo los planes y objetivos previamente establecidos.

Cuatro son los aspectos principales que engloban la función de evaluación y que deberán considerarse al diseñar un sistema de evaluación eficiente. Dichos aspectos son los siguientes:

- Establecimiento de normas o parámetros.
- Comparación de normas con resultados reales.
- Proposición de medidas correctivas.
- Sistemas de información.

4.1.1. Concepto de Evaluación

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a la evaluación presupuestaria como "la parte del proceso administrativo que mediante criterios multidisciplinarios, analiza sigtemáticamente la eficacia, eficiencia y congruencia de los -

programas de gobierno, en función del grado de consecución - de los objetivos y políticas contenidos en los planes de desarrollo y el uso racional de los recursos, con el fin de - realimentar dicho proceso". 1/

Se debe entender a la evaluación como una fase de la planeación y que debe consistir en un análisis crítico de los resultados "ex - ante", durante o "ex - post" que se comparan con su costo, calidad y tiempo de ejecución, para determinar su bondad, lo que conduce a precisar las medidas correctivas ne cesarias para subsanar las desviaciones en perjuicio de los objetivos o para un mayor rendimiento de los resultados.

Se entiende también a la evaluación, como una fase que debe consistir en un análisis crítico de los resultados obtenidos en el ejercicio del presupuesto, lo que lleva a determinar - las medidas correctivas necesarias para subsanar las desviaciones en deterioro de los objetivos o para mejorar los resultados.

Hasta 1977 en el país no se llevaba a cabo una evaluación - presupuestaria, la que se realiza está muy dispersa y por lo mismo difícil de captar. Se tiene conocimiento de que la Secretaría de Programación y Presupuesto, hace evaluación de -

programas de inversión, lo mismo que las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Agricultura y Recursos Hidráulicos, quienes desde hace algunos años vienen practi--cando la evaluación de programas y proyectos de inversión.

4.1.2. Clasificaciones de la Evaluación del Gasto Público

a) Según la cronología del gasto evaluado.

Cuando se está terminando un ejercicio fiscal, y se hacen preparativos para plantear el siguiente presupuesto, se llevan a cabo dos tipos de evaluación: la "ex - post" mediante la cual se evalúan los resultados del gasto realizado en el ejercicio que se acabó o de ejercicios anteriores, y las ex - ante", mediante la cual se preveen y se evalúan los resultados futuros del siguiente presupuesto.

En México, es en la evaluación "ex - ante" de proyectos específicos de inversión en donde se cuenta con mayor experiencia, y aunque esto no se efectúa en forma programada o sistemática, se ha logrado realizar con los proyectos de mayor envergadura. En una primera fa

se las dependencias que ejecutan directamente las -- obras públicas, someten sus proyectos a una técnica - evaluativa que informa sobre la bondad socio-económica de dicho proyecto. Posteriormente, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, se someten los - proyectos a un análisis evaluativo, pero en su segunda fase, que es la referente al establecimiento de un orden de prioridades de los proyectos.

b) Según los niveles de evaluación

1) Nivel Macro

Este nivel se refiere al análisis de los aspectos generales de la política del gasto. El nivel macro analiza el comportamiento de las variables - económicas y sociales, relacionadas con el presupuesto, en los ámbitos global, sectorial y regional.

i) Ambito Global

Aquí se evalúan los objetivos y metas estableci-- das en los programas de gobierno, en lo referente al presupuesto. Se analizan los efectos de los - gastos e ingresos en las variables macroeconómi--

cas y sociales, en relación con los objetivos y metas previstas.

ii) Ambito Sectorial

Se evalúa cada una de las grandes áreas de acción del sector público, por lo que el análisis deberá estar orientado a medir la eficacia de los programas en función de los objetivos de carácter sectorial.

iii) Ambito Regional

Se analizan los mismos aspectos de los ámbitos -- global y sectorial, en relación con la división geográfica que se establezca.

2) Nivel Micro

Este nivel se relaciona con los programas de gasto de cada institución, a través de los cuales se ejecutan las acciones del gobierno, analizándose las variables administrativas de dichas instituciones. Algunos estudiosos de la materia recomiendan el análisis en este nivel en dos grandes apartados, que son: gasto corriente y gasto de inversión.

i) Evaluación del Gasto Corriente

Se refiere a la evaluación del gasto dirigido hacia la operación del soporte administrativo del gobierno, como: los rubros de sueldos y salarios, compra de bienes para la administración, etc.

Se hace necesario implementar indicadores que - -
ilustren sobre la efectividad administrativa de -
cada institución gubernamental, en lo referente a
servicio al público, control y planeación, de sus
propias actividades, vigilancia del orden público
y de las diversas reglamentaciones y leyes, aseso
rías y estudios, recopilación de información, --
etc., según se dé el caso.

ii) Evaluación del Gasto de Inversión

Esta técnica pretende establecer indicadores que
que permitan conocer, de una manera sistemática,
la aplicación y efectos ("ex-ante" y "ex-post") -
de los recursos destinados a los programas y pro-
yectos de inversión del sector público. Los ru--
bros a analizar serían construcciones, conserva--
ción de obras y adquisición de bienes de capital.

Los indicadores que se implementen, deberán servir para conocer los efectos directos, tales como: número de aulas construídas, kilómetros de carreteras o de vías férreas, presas y pequeñas obras de irrigación, etc.; y los efectos últimos buscados como: número de beneficiados, volumen de producción movilizada, hectáreas incorporadas al cultivo, etc.

El presupuesto es un instrumento de administración financiera, así como de planificación, por lo que la información que del proceso de control y evaluación presupuestaria se deriva, debe satisfacer ambas exigencias. 2/

Los sistemas de control y evaluación presupuestaria se han orientado básicamente al control de los flujos de fondos y la identificación de su destino. Dicha información sirve para fines de administración presupuestaria, más no satisface los requerimientos mínimos que impone la planificación. De este último punto de vista, importa obtener información relativa al grado de avance y de cumplimiento de los objetivos asociados a las acciones (tareas, programas o proyectos), que se financian por medio del presupuesto y que se sujetan al papel que en los planes se ha asignado al sector público.

A continuación se señalarán los principales requerimientos de información que la programación impone a los sistemas de control y evaluación presupuestaria. ^{3/}

Plan de Mediano y Largo Plazo

La información que el sistema presupuestario debe proporcionar, se refiere principalmente al esfuerzo y características de la inversión pública, y a los efectos en la distribución de ingresos, tanto del gasto público como del financiamiento.

a) Inversión Pública

Dada la importancia del sector público en la economía de la mayor parte de los países, el nivel de la inversión pública por sector explica en gran medida, la tasa de inversión total y por ende, la tasa de crecimiento económico de cada sector.

La estructura de las inversiones públicas afecta también fuertemente la tasa de crecimiento económico, dependiendo de la asignación sectorial, debido a la diferencia de productividad entre las distintas actividades. Se afecta también la tasa de empleo de mano -

de obra, según los recursos que se asignen a proyectos más o menos intensivos en el uso de trabajo.

El equilibrio geográfico del desarrollo depende de la localización de la inversión. Por último, la estructura de la inversión pública influye en el grado de superación de los puntos de estrangulamiento que se han identificado en el plan, y que a su vez condicionan la tasa de crecimiento general.

Tomando como base lo anterior, las necesidades de información presupuestaria para los efectos de la planificación de mediano y largo plazo en lo que respecta a la inversión son los siguientes:

- i) Monto total de la inversión pública, para el período sujeto a análisis.
- ii) Estructura de la inversión.
- iii) Distribución geográfica de la misma.
- iv) Principales recursos humanos y materiales empleados y su origen (nacional o extranjero).
- v) Composición del financiamiento de la inversión.

La información relativa al nivel y composición de la inver-

si3n, debe reflejar el uso efectivo de recursos, m3s que movimientos puramente financieros, ya que es habitual, que la utilizaci3n de cr3ditos en bienes, principalmente externos, no sean captados por los sistemas control presupuestal normales, por no representar movimientos de efectivo salvo en la parte correspondiente al pago de cuotas de contado o al servicio de la deuda que ellos genera.

La necesidad de obtener la informaci3n anterior, requiere la utilizaci3n de un sistema de registros que permita identificar el uso de recursos peri3dicamente, y los compromisos futuros a nivel de cada uno de los proyectos de inversi3n. Tambi3n se requiere un esquema de clasificaciones presupuestarias, que identifique el concepto econ3mico y sectorial del gasto, as3 como la ubicaci3n regional y la participaci3n del componente nacional o extranjero.

b) Distribuci3n de Ingresos

Dentro del gasto p3blico se pueden identificar conceptos como las remuneraciones y algunos subsidios y programas que persiguen mejorar el ingreso de las personas m3s pobres. Las remuneraciones son un instrumento de corto plazo y su efecto depende, en buena medida de la tasa de inflaci3n existente; la informaci3n a obte-

ner en este caso es la evolución del salario real, para lo cual se precisa información sobre el nivel y composición del personal público y del gasto efectivo en remuneraciones.

Estrategia de la implantación de un sistema de evaluación.

Los métodos de evaluación del gasto público requieren de planes y presupuesto por programas, se consideró que al no hallarse completamente desarrollados aquéllos, la implementación por primera vez, de un sistema de evaluación se enfrenta a grandes problemas. Es por eso que se toma como táctica la implementación de esquemas y análisis gradualmente más - completos - generales y por actividades - y designar grupos de trabajo para el análisis permanente de:

- a) Lo teórico-metodológico
- b) Lo político-económico ^{4/}

Lo más importante es llegar a determinar qué tipos de relación existen entre el gasto y cada uno de los objetivos y la contribución de aquel en el logro de los últimos.

En lo que respecta a los pasos que se deben realizar para - llevar un proceso de implementación, no existe un esquema ge

neral aceptado, empero, se ha hecho una recopilación de lo principal de algunos esquemas; esto no quiere decir que el orden en que se presentan implique esa secuencia, ya que algunos de los pasos se pueden llevar a cabo simultáneamente; sin embargo, es deseable que se cumpla con los siguientes - requisitos básicos:

Diagnóstico

Se deberá determinar claramente la situación en cuatro ámbitos fundamentales:

a) Ambito Administrativo

Se deberá tener ubicado el organigrama en donde se muestran las diversas unidades administrativas que intervienen así como sus funciones y sus inter e intra relaciones.

b) Ambito Económico

Se deben tener bien definidas las relaciones económicas del Sector Agropecuario y Forestal con el sistema económico nacional correspondiente. Asimismo, se deberá contar con una apreciación de los efectos que cada uno de los instrumentos de política económica tiene en la actividad económica.

c) Ambito Legal

Se deben conocer las normas y ordenamientos que pudie-
sen en un momento dado obstaculizar el sistema a crear
así como los posibles cambios a introducir y que más -
adelante podrían afinarse.

d) Ambito de la Información

Sin un conocimiento amplio en este ámbito no se podría
considerar que se realice un diagnóstico fructífero; -
se deberán detectar todas las fuentes y sistemas de in-
formación que entrarán en juego cuando funcione el sis-
tema.

Identificación de los Objetivos y Metas a Evaluar

Del Plan Global de Desarrollo, del Plan Nacional Agropecua--
rio y Forestal y del Sistema Alimentario Mexicano, se debe--
rán identificar las áreas aisladas de programación que impe-
riosamente deban de existir — áreas geográficas, institucio-
nes públicas que cuenten con algunos programas, etc. — bus-
cando los objetivos y metas que sirvan de referencia a la -
evaluación del gasto y logro de los objetivos.

En el proceso de identificación de los objetivos y metas, se

pueden hacer recomendaciones concretas para vincular más los elementos de planificación y programación presupuestaria con que se cuenta en ese momento.

Ambito Inicial

Una de las conclusiones que deben resultar del diagnóstico y de la identificación de objetivos y metas es la definición acerca del ámbito que deberá abarcar el sistema de evaluación. Es decir, se debe en primera instancia, decidir si se van a evaluar solamente entidades y programas estratégicos que por el momento sean susceptibles de evaluación o todo el sector. De la misma forma, de los dos puntos anteriores se puede definir el grado de complejidad que es posible introducir en el sistema de evaluación y por lo tanto en la metodología que lo sustentará.

Algunos estudiosos de la materia recomiendan que la metodología a usarse debe ser lo más homogénea posible, lo cual presupone una estrecha relación entre los planes y presupuestos asimismo, deberán emplearse bases estadísticas uniformes. Sin embargo, si en los inicios de la operación del sistema de evaluación, no se cuenta con los requisitos mencionados arriba, la metodología a utilizarse será muy heterogénea. 5/

Organización para la Evaluación

Se ha visto que a las unidades operativas les motiva la evaluación interna, ya que mide su propia eficiencia y responsabilidad en el alcance de resultados, además son estas unidades las que generalmente cuentan con la información contable que permite medir la eficiencia del gasto, mientras que a las oficinas de planificación les interesan los resultados y efectos del gasto en relación a los objetivos y metas de los planes, programas o políticas económicas.

De lo anterior se deduce que las unidades operativas o ejecutoras del gasto, así como los encargados de supervisar la ejecución y/o formulación de los programas presupuestarios, se deben encargar de evaluar la eficiencia interna — principalmente costos —; de ello se encargaría la oficina central del presupuesto (SPP) y las unidades presupuestales en cada una de las instituciones que efectúan el gasto.

Para iniciar a operar el Sistema de Evaluación es necesario que tanto las unidades de planificación sectorial y general, así como la oficina central del presupuesto — SPP —, se coordinen entre sí primero, y posteriormente en las instituciones ejecutoras del gasto, a fin de que empiece a fluir sistemáticamente la información para la cual es indispensable

ble darles a conocer las nuevas disposiciones y ordenamientos legales en las que sustentará la obligación y el funcionamiento de tal flujo de información. Con la certeza que a las instituciones ejecutoras del gasto, se les enviarán formatos en donde se especificará la nueva forma de presentación de la información, donde sería deseable que existiera una estrecha relación entre los técnicos de dichas instituciones y las oficinas del presupuesto, planificación y coordinación.

4.2. Bases para una metodología

Cuando se desea establecer un Sistema de Evaluación del gasto público dirigido a las entidades paraestatales asignadas a la SARH como Cabeza de Sector, es preciso sentar las bases metodológicas sobre las que ésta se llevará a cabo, para lo cual es necesario determinar lo siguiente:^{6/}

- El propósito de la evaluación.
- Los objetivos y metas ante los cuales se evalúa.
- La capacidad de producir efectos que posee el gasto público.
- Los gastos a evaluar.

4.2.1. El Propósito de la Evaluación

La evaluación puede llevarse a cabo con tres propósitos:

- a) Confrontar los efectos reales del gasto público en cada área y en el conjunto de la actividad económica, - con los efectos potenciales óptimos que pudiera alcanzar de acuerdo con la teoría del desarrollo aplicada.
- b) Confrontar los efectos reales con los objetivos y metas del plan de gobierno y su coherencia con los objetivos - tesis de la concepción teórica.
- c) Confrontar los efectos previstos en cada programa de las entidades con los efectos reales y evaluar si tales metas o efectos son adecuados al plan de gobierno.

4.2.2. Los Objetivos y Metas ante los cuales se Evalúa

La evaluación puede tomar los objetivos de referencia de dos fuentes principales: de la teoría del desarrollo, y de las declaraciones gubernamentales acerca de sus propósitos.

(Plan Global de Desarrollo, Programa Nacional Agropecuario

y Forestal y Sistema Alimentario Mexicano).

Las características concretas del desarrollo de una sociedad, deben de servir de marco de referencia para la aplicación de la teoría del desarrollo, de tal manera que se determinen los objetivos más acordes con la realidad nacional, organizándolos, además de que sean útiles para la evaluación.

Los objetivos que se toman de las intenciones gubernamentales, á menudo son los mismos que los dictados por la teoría del desarrollo tales como ritmo de crecimiento, redistribución del ingreso, nivel de empleo, creación de infraestructura, crecimiento y mejoramiento de los servicios de educación, salud y vivienda, etc.

Lo ideal es que los objetivos considerados sean claramente especificados en cuanto a intensidad, tiempo y de ser posible en la ubicación geográfica.

Hay que tener presente que el fin de la metodología de evaluación es tanto de análisis de resultados alcanzados, como de apoyo a las actividades de planificación, se deduce que los objetivos --tesis determinadas fundamentalmente por la

teoría del desarrollo, deben emplearse para definir los objetivos-- metas del Plan de Gobierno.

4.2.3. La Capacidad de Producir Efectos que tiene el Gasto Público

En cada país, el gasto público se ha estructurado de tal manera, en relación con la economía, que produce ciertos efectos reales que pueden coincidir o no con las que determina la teoría.

Los responsables de definir la política económica, tienen que decidir si se ajustan a la capacidad teórica o potencial del gasto, o si se desea modificar a éste en algún sentido determinado. Ese tipo de decisiones se deben derivar de un diagnóstico, en donde se muestre la capacidad real del gasto, de producir efectos en las variables que condicionan el comportamiento de los objetivos previamente determinados.

Un factor importante, es el determinar la intensidad con que debe actuar el gasto público en las diferentes áreas de la economía del sector, para producir los efectos deseados.

4.2.4. Gastos a Evaluar

Es importante delimitar la cobertura del sector público, hay que definir, si en el concepto de sector público van a incluirse las empresas y organismos descentralizados, las empre--sas mixtas, los gobiernos y empresas estatales o municipales, etc., lo cual es necesario para delimitar a su vez el gasto público.

Lo recomendable es que se tome la más amplia cobertura para su evaluación; sin embargo, se pueden dejar de considerar gastos muy especiales, o de tipo esporádico que sean de difícil evaluación sistemática, además no todo el gasto público del sector se podrá evaluar con el mismo grado de profundidad, - aunque sí es recomendable que la metodología sea aplicable - al mayor volumen de gasto considerado.

La diversidad de presupuesto - gobierno central, organismos y empresas federales y estatales, etcétera, - también difi--culto el empleo de una metodología común. Una solución será trabajar con un presupuesto consolidado del sector público, elaborando a partir de los distintos presupuestos aprobados; esta solución busca superar los problemas administrativos, - jurídicos y contables.

Ya sea utilizando un presupuesto consolidado o un esquema de fuentes y usos, es necesario analizar también los ingresos públicos. La razón es que estos también tienen efectos muy importantes sobre el desarrollo y lo que interesa es determinar el sentido de esos efectos, en relación a un mismo objetivo. Gastos e ingresos pueden operar en el mismo sentido, impulsando entonces el objetivo, más puede darse el caso de que los efectos sean opuestos.

Otra razón más para analizar los ingresos públicos, es el hecho de que hay gastos que están estrechamente relacionados con los tipos de recursos con que se financian, tales como los solventados con ingresos de afectación específica. Este tipo de gastos de financiamiento asegurado puede llevar los objetivos más allá de lo deseado, o por el contrario, dejarlos muy por debajo de lo programado. Ambas situaciones son perjudiciales.

Elementos necesarios para una metodología

El implementar una metodología de evaluación requiere de los siguientes elementos: ^{7/}

- Instrumentos

- Técnicas de Análisis
- Sistemas de Información

Instrumentos

Se pueden clasificar en dos grupos, las unidades de medida y los coeficientes de rendimiento; se pueden distinguir tres tipos de unidades físicas de medida.

a) Medidas de Volumen de Trabajo

Se relacionan por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento educativo, número y calidad de estudios realizados por una unidad de análisis, etc.

b) Medidas de Producto Final

Representa los bienes y servicios concretos proporcionados a la comunidad. Se refieren por ejemplo, al número de estudiantes graduados, hectáreas abiertas al cultivo, kilómetros de carretera contruídos, etc.

c) Medidas de Realizaciones

Son las que reflejan efectos de las acciones gubernamentales en sus objetivos, por ejemplo, la disminución del porcentaje de analfabetos, y no el número de cla--

ses impartidas o de estudiantes graduados; disminución de la mortalidad, y no pacientes atendidos o clínicas construídas, etc.

Coeficientes de Rendimiento

También llamadas Medidas de Productividad; son aquellos indicadores que comparan los resultados con los recursos utilizados. Por ejemplo, el coeficiente entre médicos y pacientes atendidos; profesores y alumnos instruídos, etc. Estos coeficientes permiten calcular los recursos necesarios para la ejecución de un programa o actividad, así por ejemplo si se tiene programado abrir cierto número de hectáreas al cultivo y se tiene calculada la relación campesino-hectárea beneficiada, se puede calcular exactamente los campesinos a contratar.

Técnicas de Análisis

Se dividen en dos grandes grupos, según su nivel de aplicación sea macro o micro.

a) La evaluación macro — propiamente económica — utili-

za básicamente las técnicas estadísticas, la de conta-
bilidad nacional y los de la econometría.

- b) La evaluación micro utiliza técnicas de diversas disciplinas como; evaluación de proyectos, análisis de -
costo-beneficio, estadística, construcción de indicadores y técnicas administrativas para el análisis de las estructuras orgánicas de las unidades ejecutoras.

Sistemas de Información

Las técnicas de análisis arriba mencionadas deberán ser alimentadas por las siguientes fuentes principales de información:

- Cuestionario de Información Básica *
- Presupuesto Anual de las Entidades

Justificación del Planeamiento

Existen dos tipos básicos de diseño para formulación de mode-
los que serán utilizados en computadora; los generalizados y los modulares o de bloques.

* Este cuestionario fue diseñado por la Coordinación General orientado a las entidades paraestatales asignadas a la SARI como Cabeza de Sec-
tor.

Los primeros representan un intento para describir el comportamiento de un sistema completo. No obstante que este enfoque se ha usado ampliamente en la microeconomía, en la macroeconomía y econometría, no se puede esperar un éxito abrumador; ya sea en la descripción o predicción. La razón principal, es que la mente humana tiene una gran dificultad de comprensión en lo relativo a lo muy complejo de casi todos los sistemas económicos, cuando se enfocan como un todo, en vez de hacerlo por los principales componentes.

En cambio cuando se sintetiza un modelo generalizado de un sistema económico, a partir de un conjunto de modelos que describen los componentes principales del sistema, se espera lograr ventajas, ya sea desde el punto de vista del realismo del modelo tomado en su totalidad, como de eficiencia en la computación.

Es por esto que en una primera etapa, el modelo se plantea en dos módulos o subsistemas: a) Módulo Económico-Industrial y b) Módulo Económico-Social.

4.3. Areas a Evaluar

Midiendo los efectos del gasto en el sistema económico y so-

cial mexicano, se podría delimitar grandes áreas que a la vez representen las corrientes económicas, físicas y monetarias, y que muestren a la vez los efectos en la distribución del ingreso y otros indicadores de bienestar social.

Al mismo tiempo, las áreas deben coincidir con la división — muy general — que se puede hacer de la actuación gubernamental en el ámbito socio-económico en: política económica, política monetaria financiera y política de distribución de ingreso y bienestar social; la división de los efectos del gasto público en grandes áreas así delimitadas, pueden servir de elementos de decisión gubernamental sobre todo en lo que concierne a política fiscal, además la delimitación en áreas puede servir para determinar igual número de grupos de trabajos especializados dentro del organismo de control y supervisión.

Acorde a lo anterior, se proponen dos áreas de evaluación — en esta primera etapa, a) Evaluación Económica-Industrial y b) Evaluación Económica-Social.

4.3.1. Area Económica-Industrial

El objetivo de evaluar esta área es, detectar por medio de —

índices, si las entidades cuentan con buena localización, ingreso de divisas, política de contratación, mano de obra calificada, grado de mecanización, transferencia del Régimen Fiscal vía subsidio o exención.

En el aspecto de producción, se tratará de medir el grado de beneficio del producto, productividad del proceso, productividad de mano de obra, dependencia de la maquinaria y equipo extranjero y también se calculará el punto de equilibrio y se medirá que tanto por ciento se encuentra la entidad trabajando arriba o abajo de su punto de equilibrio.

Estos índices darán la pauta para los dirigentes correspondientes, y de acuerdo a los resultados, tomen las medidas pertinentes para dar o retirar el apoyo del gobierno federal.

Es importante hacer notar que, esto sólo será aplicable a las entidades productoras de bienes.

4.3.2. Area Económica-Social o de Servicios

El fin que se persigue al evaluar esta área, es el de ponde-

rar los servicios de bienestar social que porporcionan las entidades abocadas a este fin.

En esta parte se obtendrán índices que muestren la proporción de: empleos de base generados; el flujo de recursos fiscales vía subsidio o exención; generación de empleos por programa y el costo promedio por actividad o programa desarrollado.

Se consideran estos indicadores debido a que lo expresado en los objetivos del sector 1977-1982 y el Plan Global de Desarrollo son los aspectos que se les concede mayor importancia.

Cabe subrayar que en esta parte, la evaluación se realizará por programas, sin entrar a nivel detalle, es decir, sin entrar a los niveles de subprogramas y proyectos.

Teniendo como base éstas áreas se plantea el sistema compuesto como sigue:

- Módulo Económico-Industrial
- Módulo Económico-Social o de Servicios

4.3.3. Formulación e Interpretación de Indicadores

En este apartado se formularán los indicadores en los que se basará el sistema de evaluación, al mismo tiempo se proporcionará una interpretación de cada uno, hay plena conciencia que se pueden formular otros indicadores más de acuerdo a las variables involucradas en las dos principales fuentes de información.

4.3.3.1. Módulo Económico Industrial

Este módulo del sistema, como ya se mencionó al principio de este capítulo, está orientado a las entidades productoras de bienes. Se parte del supuesto de que el rango de estos, será el intervalo cerrado $[0,1]$.

- a) De la localización: de las materias primas respecto a los centros de abastecimiento.

$$A_1 = \frac{\text{Costo de Fletes de Materias Primas}}{\text{Costo Total de Materias Primas}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; un valor cercano a uno nos indicará una mala localización respecto a las fuentes de abastecimiento.

De la importación de materias primas.

$$A_2 = \frac{\text{Costo de Materias Primas Nacionales}}{\text{Costo Total de Materias Prinas}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; un valor cercano a 1 significa menor fuga de divisas.

b) De la producción:

De la Intensidad de Trabajo

$$A_3 = \frac{\text{Número de Horas Trabajadas}}{\text{Número Máximo Posible de Hora/Hombre}}$$

Interpretación.- Como el rango es el intervalo [0,1]; donde el valor más aproximado a 1, indica mayor intensidad de trabajo.

Del Grado de Mecanización

$$A_4 = \frac{\text{Valor de Maquinaria y Equipo}}{\text{Total Mano de Obra Directa}}$$

Interpretación.- Muestra la inversión promedio realizada en maquinaria y equipo por cada trabajador.

De los Energéticos

$$A_5 = \frac{\text{Costo de Energéticos Utilizados}}{\text{Costo Total de la Producción}}$$

Interpretación.- Donde el rango será el intervalo [0,1]; y el valor más cercano a 1 nos muestra el grado de dependencia o mala localización.

Beneficio de la producción

$$A_6 = \frac{\text{Costo Directo de la Producción}}{\text{Valor de la Producción}}$$

Interpretación.- Como el rango lo tendrá en el intervalo [0,1]; el valor más cercano a 1, mostrará un beneficio menor.

Productividad del Proceso

$$A_7 = \frac{\text{Costo de las Materias Primas}}{\text{Valor del Producto}}$$

Interpretación.- Un valor cercano a uno indicará una deficiente selección de materias primas o un bajo valor agregado en el producto.

Productividad de la Mano de Obra

$$A_8 = \frac{\text{Costo Total de Mano de Obra}}{\text{Valor Total de la Producción}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; un valor más cercano a 1, mostrará una marcada ineficiencia de la mano de obra.

c) De la dependencia extranjera

Maquinaria y Equipo

$$A_9 = \frac{\text{Valor de Importación}}{\text{Valor Total}}$$

Interpretación.- Un valor cercano a uno muestra una total dependencia de la maquinaria y equipo del exterior.

Tecnología

$$A_{10} = \frac{\text{Pago por Tecnología Extranjera}}{\text{Pago Total por Tecnología}}$$

Interpretación.- Un valor cercano a uno mostrará una total dependencia de la tecnología exterior.

Punto de Equilibrio

$$A_{11} = \frac{\text{Gastos Constantes}}{1 - \frac{\text{Gastos Variables}}{\text{Ventas Netas}}}$$

d) Del flujo de los recursos fiscales

De las Transferencias del Gobierno Vía Impuestos

$$A_{12} = \frac{\text{Valor Total de Exenciones de Impuestos}}{\text{Total de Impuestos a Pagar antes de Exenciones}}$$

Interpretación.- Como el rango será intervalo $[0,1]$; donde el valor más cercano a 1, indicará mayor transferencia de ingresos del Gobierno a la entidad.

$$A_{13} = \frac{\text{Valor de los Subsidios}}{\text{Costo Total de la Producción}}$$

e) De las ventas

Del costo de Fletes respecto a los Destinos de los Productos

$$A_{14} = \frac{\text{Costo de Fletes}}{\text{Ingreso Total por Ventas}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; un valor cercano a 1, indica mala localización de los mercados.

De los Montos de Exportaciones respecto al Monto de Ventas

$$A_{15} = \frac{\text{Ingresos por Exportaciones}}{\text{Ingreso Total por Ventas}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; el valor más cercano a 1 implica mayor ingreso de divisas.

f) De la política de contratación

$$A_{16} = \frac{\text{Número de Eventuales}}{\text{Total Mano de Obra Directa}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1], el valor más cercano a 1 muestra una política de no contratación.

g) De la capacitación

$$A_{17} = \frac{\text{Número de Obreros Calificados}}{\text{Total Mano de Obra Directa}}$$

Interpretación.- Como el rango será el intervalo [0,1]; el valor más cercano a 1, indicará un mayor grado de especialización del trabajo.

4.3.3.2. Módulo Económico-Social

Este módulo de la evaluación está encaminado a las entidades prestadoras de servicios y que por lo general son gratuitos o subsidiados.

a) De la Política de Contratación y Empleo

$$B_1 = \frac{\text{Número de Eventuales}}{\text{Número Total de Empleados}}$$

Interpretación.- Mostrará cual es la tendencia de las entidades en la contratación de personal; un valor 0 ó cercano, nos indicará una política de no contratación o no generación de empleo directo.

b) Del Flujo de Recursos Fiscales

$$B_2 = \frac{\text{Monto de Exención de Impuestos}}{\text{Total de Impuestos antes de Exención}}$$

$$B_3 = \frac{\text{Monto de Subsidios}}{\text{Costo de Operación}}$$

Interpretación.- Indicará la menor o mayor transferencia de recursos fiscales a las entidades, tanto a nivel general como en relación a su gasto de operación; un resultado cercano o mayor a cero, para el funcionamiento íntegro de la entidad y operación respectivamente.

Empleo-Costo

$$B_4 = \frac{\text{Costo Total por Programa}}{\text{Número de Empleos}}$$

Interpretación.- Muestra el costo promedio del empleo generado por programa; será el costo promedio por empleo generado por cada programa (deberá aclararse si se tomará en cuenta el administrativo o sólo los operativos).

c) De los Costos Promedios

$$B_5 = \frac{\text{Costo Total de Organizados}}{\text{Número Total de Organizados}}$$

Interpretación.- Muestra el costo promedio por persona o producto organizado en el medio rural; indicará el costo social promedio por campesino o productor organizado en el medio rural.

Costo-Capacitando

$$B_6 = \frac{\text{Costo Total de Capacitandos}}{\text{Número Total de Capacitandos}}$$

Interpretación.- Mostrará la relación que existe entre el -
gasto del programa y el número de capacitandos; medirá el -
costo promedio erogado por el programa por campesino capaci-
tado.

Costo-Beneficiario de Infraestructura

$$B_7 = \frac{\text{Costo Total de Infraestructura}}{\text{Número de Beneficiarios}}$$

Interpretación.- Muestra la relación que existe entre el --
costo total de las obras de infraestructura rural y el núme-
ro de beneficiados con dichas obras; mide el costo promedio
de los beneficiados con los servicios de infraestructura ru-
ral.

Costo-Crédito

$$B_8 = \frac{\text{Costo Total del Crédito}}{\text{Número Total de Beneficiarios}}$$

$$B_9 = \frac{\text{Número Total del Crédito de Avío}}{\text{Número Total de Beneficiarios de Avío}}$$

$$B_{10} = \frac{\text{Costo Total del Crédito Refaccionario}}{\text{Número Total de Beneficiarios Refaccionario}}$$

$$B_{11} = \frac{\text{Costo Total del Crédito Agroindustrial}}{\text{Número Total de Beneficiados Agroindustriales}}$$

Interpretación.- Muestra las relaciones que existen entre - el costo del crédito otorgado y el costo del mismo; esto es el costo promedio por beneficiario del total del crédito y - parcial, como el crédito de avío, refaccionario y de agroindustria. Las relaciones de cada uno de estos son respectivamente los enlistados arriba.

Sanidad Vegetal-Beneficio

$$B_{12} = \frac{\text{Costo Total de la Sanidad}}{\text{Número de Hectáreas Beneficiadas}}$$

Interpretación.- Muestra la relación que existe entre el costo de las acciones de sanidad vegetal y el número de hectá--

reas beneficiadas con dichas acciones; mide la inversión rea-
lizada en asistencia técnica por hectáreas beneficiadas.

Sanidad Animal-Benediciados

$$B_{13} = \frac{\text{Costo Total de Sanidad}}{\text{Número de Beneficiados}}$$

Interpretación.- Muestra la relación que hay entre el costo de las acciones de sanidad animal y el número de cabezas beneficiadas con dichas acciones; mide la inversión realizada en asistencia técnica por cabeza de ganado beneficiada.

d) Comercialización

Precio Entidad-Precio Promedio

$$B_{14} = \frac{\text{Precio Producto de la Entidad}}{\text{Precio Promedio del Mercado}}$$

Interpretación.- Se considera para aquellas entidades que comercialicen su propia producción, la cual mostrará la relación del precio de la entidad con el precio promedio del mer-

cado; mide la relación que hay entre el precio unitario de la entidad y el precio unitario del mercado. En donde un resultado menor que la unidad es bueno desde el punto de vista social.

Precio de Compra de la Entidad - Precio de Compra del
Mercado

$$B_{15} = \frac{\text{Precio Unitario de Compra Entidad}}{\text{Precio Unitario de Compra Mercado}}$$

Interpretación.- Este indicador está encaminado a las entidades que comercializan los productos de terceros y muestra la relación del precio de compra unitario de la entidad y el precio de compra promedio del mercado; y donde un valor mayor que la unidad mostrará un beneficio a los productores por "item"; mide la participación de las exportaciones de las ventas, donde un valor cercano a 1, será bueno o malo dependiendo del producto que se trate.

e) De la Producción

Volumen Vendido Directamente - Volumen Total de la
Producción

$$B_{16} = \frac{\text{Volumen de Producción Vendida Directamente}}{\text{Volumen Total de Producción}}$$

Interpretación.- Muestra la relación que existe entre el volumen de producción de la entidad vendida directamente a los consumidores y el volumen total de producción de la entidad; mide el grado de disminución de los intermediarios, donde un valor cercano a 1, indicará una total disminución de interme_{diarios}.

Todos estos indicadores de los dos módulos -Económico Indus--
trial y de Servicios- permitirán a los analistas y a los al--
tos funcionarios tener una idea general de la función de las
entidades y en que áreas se están presentando anomalías,
para que a su vez se tomen las medidas correctivas necesarias.
Dicho de otra manera estas bases presentadas para el Sistema
de Evaluación pretende ser una especie de alarma que avise -
cuando algunas entidades se encuentran en una deficiente admi
nistración.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) La Administración Pública ha abandonado su papel de gendarne, circunscrito al dogma fisiocrático "dejar pasar, dejar hacer", para intervenir cada día más y fortalecerse como rector del desarrollo económico del país; ya - que se ha observado a lo largo de la Historia que la - economía de mercado no ha podido por si sola coordinar de manera adecuada todas las acciones económicas. Asimismo la sola intervención de la economía privada no es suficiente para satisfacer las crecientes ^{crecientes} necesidades - colectivas y para que el Estado logre sus metas de justicia social.
- 2) Las entidades paraestatales agrupadas en organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal son un instrumento del Estado para apoyar su política económica y su tarea de planificación conjuntan- do esfuerzos y recursos disponibles hacia la maximiza- ción de bienestar social.
- 3) El Presupuesto Público es un instrumento que organiza - la información administrativa con el fin de que se to-

men decisiones acertadas en la distribución de los recursos públicos limitados. La elaboración del presupuesto obliga a contar con un sistema de información regularizado y cíclico.

- 4) La meta primordial del presupuesto por programa es el asegurar una base más lógica para la toma de decisiones proporcionando: a) datos acerca de costos y beneficios propuestos; y b) datos sobre las estimaciones de rendimientos para facilitar la visión continua de programas destinados al logro de los objetivos establecidos.
- 5) El presupuesto por programa es el instrumento fundamental de ejecución de los planes de desarrollo del sector público, razón por la cual debe formularse en concordancia con dichos planes.
- 6) Desde el punto de vista técnico el proceso presupuestario se constituye por cada una de las etapas que van desde la conformación inicial del documento hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos, alcanzados con las erogaciones realizadas. Cabe destacar que el proceso debe ser de carácter iterativo.

7) Las etapas arriba mencionadas son por lo general:

- Programación
- Ejecución
- Control
- Evaluación

8) La planificación y los presupuestos provienen de la -- vinculación entre la aplicación de los recursos y la - formulación y dirección de normas políticas gubernamentales; además constituyen un medio por el cual los objetivos, los recursos y recíprocas relaciones se tomen en cuenta para la formulación de plan con mayor coherencia e integración para las acciones del gobierno.

9) La congruencia entre los objetivos del sector y las acciones de las entidades paraestatales deben medirse -- cuantitativa y cualitativamente por medio de un sistema de evaluación de las actividades de aquéllas.

10) La evaluación de los logros presupuestales es un elemento esencial para la elaboración del siguiente presupuesto.

11) La evaluación en relación a la temporalidad se puede dividir en:

- Evaluación Ex-ante
- Evaluación Recurrente
- Evaluación Ex-post

12) La evaluación según el nivel, en sus diferentes ámbitos puede ser:

- 1) Nivel Macro
 - i) Ambito Global
 - ii) Ambito Sectorial
 - iii) Ambito Regional
- 2) Nivel Micro
 - i) Gasto Corriente
 - ii) Gasto Inversión

13) Cuatro aspectos principales que engloban la función de función de la evaluación y que se tienen que considerar al diseñar un sistema de evaluación y que son a saber:

- Establecimiento de normas y parámetros
- Comparación de parámetros con resultados reales
- Proposición de medidas correctivas

- Sistemas de Información

- 14) Para establecer un sistema de evaluación es necesario -
sentar las bases metodológicas y se impone determinar:
- El propósito de la evaluación
 - Los objetivos y metas ante los cuales se evalúa
 - La capacidad de producir efectos que posee el gasto público
 - Los gastos a evaluar
- 15) Para implementar una metodología de la evaluación se necesita contar con los siguientes elementos:
- Instrumentos
 - Técnicas de Análisis
 - Sistemas de Información
- 16) Se hace necesario integrar un cuerpo colegiado con personal de las Secretarías Globalizadoras y la Cabeza de Sector correspondiente a fin de que se homogenice la metodología para evaluar, así como para designar canales -
únicos para solicitar la información a las entidades.

- 17) Los coeficientes o indicadores que se proponen en este trabajo no son únicos, pueden formularse algunos otros; hay que tener presente que aquí solo se pretende sentar algunas bases para un sistema de evaluación.
- 18) Los coeficientes se formularon en base a las acciones a realizar durante 1980-1982 en el sector.
- 19) La evaluación del gasto público se impone realizarla en todo el sector público y a todos los niveles de ejecución en sus tres fases y diferentes ámbitos.
- 20) Los sistemas de control y evaluación que existen, se han orientado fundamentalmente al control de los flujos de fondos y a la identificación de su destino. Sin embargo no satisface los requerimientos mínimos que exige la planificación; y desde este punto de vista es importante contar con la información relativa al grado de avance y de cumplimiento de los objetivos asociados a las acciones que se financian por medio del presupuesto y que se sujetan a los planes que se ha asignado el Estado.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

- 1) Hebert A. Simon, Donald W. Smithourg y Víctor A. Thomson.
Administración Pública. Citado por Olivera Toro Jorge, -
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa, S.A. México,
1976. 4a. Ed.
- 2) Olivera Toro Jorge
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa, S.A. México,
1976. 4a. Ed.
- 3) Reyes Ponce Agustín
"ADMINISTRACION DE EMPRESAS" Vol. I. Limusa-Willey, S.A.
México, 1966. 1a. Ed.
- 4) González Morfín Joaquín
"LA ADMINISTRACION MODERNA Y LOS SISTEMAS DE INFORMACION"
Diana. México, 1972. 1a. Ed.
- 5) Olivera Toro Jorge
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa, S.A. México,
1971..
- 6) Serra Rojas Andrés
"DERECHO ADMINISTRATIVO" Vol. I Porrúa, S.A. México, -
1981. 10 Ed.
- 7) Olivera Toro Jorge
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa, S.A. México,
1976. 4a. Ed.

- 8) Ruiz Massieu
"LA EMPRESA PUBLICA" INAP. México, 1980.
- 9) Vernon Raymond
"EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO" Diana. -
México, 1966. 1a. Ed
- 10) Castellanos Francisco
"EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE -
GOBIERNO" Revista Latinoamericana de Administración Pú--
blica. México, 1980.
- 11) Vernon Raymond
"EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO" Diana, -
México, 1966. 1a. Ed.
- 12) Fernández Santillán, José
"POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO" INAP. Mé--
xico, 1980. 1a. Ed.
- 13) Fernández Santillán, José
"POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO" INAP
- 14) Secretaría de Programación y Presupuesto
"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO" México, 1980.
- 15) Pava Viesca Jacinto
"ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL" Porrúa, S.A. México, -
1979. 1a. Ed.

- 16) Salinas de Gortari, Carlos
"Algunas consideraciones respecto a la importancia de la política de empresas públicas" Revista Latinoamericana de Administración Pública. Nos. 8-9. México, 1980.
- 17) Trueba, Salvador
"OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE DESARROLLO" Revista Latinoamericana de Administración Pública. Nos. 8-9. México, 1980.
- 18) Trueba Salvador
"OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE DESARROLLO"
- 19) Olivera Toro Jorfe
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa, S.A. México, 1971.
- 20) Secretaría de Programación y Presupuesto
"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO" México, 1980.
- 21) Secretaría de Programación y Presupuesto
"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO" México, 1980.
- 22) Secretaría de Programación y Presupuesto
"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO" México, 1980.

CAPITULO II

- 1) Steiss, Alan Welter
"ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS" Diana, México,
1975. 1a. Ed. Reimp. 1976
- 2) Ops cit.
- 3) Martner Gonzalo
"LA PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS" Edit. --
Siglo XXI. México, 1971
- 4) Ops cit.
- 5) Ops cit.
- 6) Vázquez Atroyo Francisco
"EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL GASTO PUBLICO DE ME-
XICO" U.N.A.M. México, 1979. 1a. Ed.
- 7) Martner Gonzalo
"LA PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS" Edit. --
Siglo XXI. México, 1971.
- 8) Ops cit.
- 9) Ops. cit.

CAPITULO III

- 1) Churchman, C. West
"EL ENFOQUE DE SISTEMAS" Diana México, 1974. 1a. Ed. -
3a. Reimp.

CAPITULO IV

- 1) Varela Reyes, Víctor M.
"EVALUACION DEL GASTO PUBLICO"
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Mimeografiado, México, 1975.
- 2) Aguirre Velazquez Ramón
"PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO"
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mimeografiado.
- 3) Villarzú R. Juan y Vildósola S. Maximiliano
"EL CONTROL Y LA EVALUACION PRESUPUESTARIA EN FUNCION DE
LA PLANIFICACION" Mimeografiado. Dirección de Presupues-
to. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile, 1974.
- 4) Sunkel Osvaldo y Paz Pedro
"EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARRO-
LLO" Siglo XXI. México, 1979. 12a. Ed
- 5) Tristy Jorge y Sierra Enrique
"CRITERIOS PARA LA EVALUACION DEL GASTO PUBLICO Y BASES -
PARA EL DISEÑO DE UNA METODOLOGIA PARA MEDIR SUS EFECTOS
EN EL DESARROLLO SOCIAL" Mimeografiado. Programa de Admi-
nistración para el Desarrollo de la OEA y Asociación In-
teramericana de Presupuesto Público, Washington D.C.E.U.A.
1974

6) Ops cit

7) Varela Reyes Víctor M.
"EVALUACION DEL GASTO PUBLICO"
Mimeografiado. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
México, 1975.

B I B L I O G R A F I A

Simón, Hebert A.
Smithourg, Donald W.
Thomson, Victor A.-
"ADMINISTRACION PUBLICA"
Citado por Olivera Toro, Jorge

Olivera Toro, Jorge
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
Porrúa, S.A.
México, 1976. 4a. Ed.

Reyes Ponce, Agustín
"ADMINISTRACION DE EMPRESAS" Vol. I
Limusa Wilcay, S.A.
México, 1966. 1a. Ed.

González Morfín Joaquín
"LA ADMINISTRACION MODERNA Y LOS SISTEMAS DE INFORMACION"
Diana,
México, 1972. 1a. Ed.

Serra Rojas, Andrés
"DERECHO ADMINISTRATIVO" Vol. I
Porrúa, S.A.
México, 1981. 10 Ed.

Ruiz Massieu
"LA EMPRESA PUBLICA"
INAP México, 1980. 1a. Ed.

Castellanos, Francisco
"EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO"
Revista Latinoamericana de Administración Pública No. 8-9
México, 1980.

Fernández Santillán, José
"POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO"
INAP, México, 1980. 1a. Ed.

Secretaría de Programación y Presupuesto
"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982"
México, 1980.

Faya Viesca, Jacinto
"ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
Porrúa, S.A.
México 1979. 1a. Ed.

Salinas de Gortari, Carlos
"ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA IMPORTANCIA DE LA POLITICA DE EMPRESAS PUBLICAS"
Revista Latinoamericana de Administración Pública No. 8-9
México, 1980.

Trueba, Salvador
"OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE DESARROLLO"
Revista Latinoamericana de Administración Pública No. 8-9
México, 1980.

Steiss, Alan W.
"ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS"
Diana
México, 1975. 1a. Ed.

Martner, Gonzalo
"PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"
Siglo XXI
México, 1978. 10a. Ed.

Churchman, C. West.
"EL ENFOQUE DE SISTEMAS"
Diana
México, 1974. 1a. Ed.

Varela Reyes Victor M.
"EVALUACION DEL GASTO PUBLICO"
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Mimeografiado, México, 1975.

Aguirre Velázquez, Román
"PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO"
Mimeografiado, Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Villarzú R. Juan
Vildósolu S. Maximiliano
"EL CONTROL Y LA EVALUACION PRESUPUESTARIA EN FUNCION DE LA
PLANIFICACION"
Mimeografiado. Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda.
Santiago de Chile, 1974.

Sunkel Osvaldo y Paz Pedro
"EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO"
Siglo XXI
México, 1979. 12a. Ed.

Iristy, Jorge
Sierra, Enrique
"CRITERIOS PARA LA EVALUACION DEL GASTO PUBLICO Y BASES PARA
EL DISEÑO DE UNA METODOLOGIA PARA MEDIR SUS EFECTOS EN EL -
DESARROLLO SOCIAL."
Mimeografiado. Asociación Interamericana de Presupuesto
Público, Washington D.C.E.U.A. 1974

Presidencia.
"BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
FEDERAL 1976-1982"
México, 1977.

Hanson, A.H.
"LA EMPRESA PUBLICA"
INAP. México, 1959.

Jiménez Castro, Wilburg
"ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL"
Fondo de Cultura Económica
México, 1975. 2a. Ed.

Jiménez Casto, Wilburg
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA"
Fondo de Cultura Económica
México, 1978. 4a. Ed.

Campero, Gildardo
Vidal, Héctor
"TEORIA GENERAL DE SISTEMAS Y ADMINISTRACION PUBLICA"
Educa ICAP
Costa Rica, 1977. 1a. Ed.

Muro González, Bosco
"APUNTES DE EVALUACION ECONOMICA Y SOCIAL"
Secretaría de la Presidencia.
Mimeografiado. 1976.

Vernán Raymand
"EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO"
Diana
México, 1966. 1a. Ed.

Vázquez Arroyo, Francisco
"PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL GASTO PUBLICO DE MEXICO"
Ed. U.N.A.M.
México, 1979.

Esmeralda Vázquez Osorno
Román Saldaña Ito
Israel Calvo Villegas
Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Estadísticas Agropecuarias y Forestales.
Memoria de los días 10 al 14 de noviembre de 1980,
con el tema "ESTADÍSTICAS BÁSICAS PARA LA PLANEACIÓN DEL --
SECTOR PARAESTATAL. CASO SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS".