

Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

2E3
14



LA PLANEACION EN MEXICO;
ESTUDIO DE UN CASO:
LA SECRETARIA DE MARINA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N

JORGE GALINDO RAMOS
Y
RICARDO MUÑOZ CASTILLO

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PLANEACION EN MEXICO; ESTUDIO DE UN CASO:
LA SECRETARIA DE MARINA

Pág.

PRESENTACION

I.	TEORIA Y TECNICA DE LA PLANEACION GUBERNAMENTAL EN LOS-PAISES CAPITALISTAS CONTEMPORANEOS.	1
I.1	Antecedentes y Necesidades.	2
I.2	La Acción de la Administración Pública en la Planeación.	22
I.2.1	La Infraestructura Administrativa.	
I.2.2	La Planeación y Programación Económica.	27
I.2.2.1	Clasificación de los Planes Económico-Sociales.	28
I.2.2.2	Proceso y Técnica de la Programación Económica y Social.	35
I.2.2.2.1	Programación General.	36
I.2.2.2.2	Proyectos.	53
I.2.2.2.3	Presupuesto Público por-Programas.	62
I.2.2.2.3.1	El Proceso - Presupuestario.	74
I.2.2.2.4	Ejecución del Proceso de Programación Económica y Social.	81
I.2.2.2.5	Evaluación y Control del Proceso.	88
II.	LA PLANEACION EN MEXICO A PARTIR DE 1930.	91
II.1	Análisis de los Principales Organos e Instrumentos de Planeación en México.	92
II.1.1	La Ley de Planeación de 1930.	95
II.1.2	El Primer Plan Sexenal 1934-1940.	98
II.1.3	El Segundo Plan Sexenal 1940-1946.	103

II.1.4	La Comisión Nacional de Inversiones.	110
II.1.5	El Comité de Inversiones.	112
II.1.6	La Comisión de Inversiones.	116
II.1.7	La Secretaría de la Presidencia.	123
II.1.8	La Comisión Intersecretarial y el Plan de Acción Inmediata.	127
II.1.9	Adecuación Administrativa del Sector Público orientada a la Programación.	133
II.1.10	El Plan Básico de Gobierno 1976-1982.	142
II.1.11	El Plan Global de Desarrollo 1990-1982.	145
II.1.12	El Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo 1980-1982 (P.A.S.P.)	167
II.1.13	El Plan Básico 1982-1988.	174
II.2	Bases Jurídicas Actuales de la Planeación y Programación en México.	183
 ESTUDIO DE CASO		
III.	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECRETARIA DE MARINA A PARTIR DE 1940, Y PRINCIPALES ASPECTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE SU EVOLUCION.	197
IV.	ANALISIS DE LA EVOLUCION PROGRAMATICA DE LA INSTITUCION 1976-1981.	217
IV.1	Principales Características de la Implantación del Presupuesto por Programas en la Secretaría de Marina a partir de 1976.	218
IV.2	Evaluación Programática de la Secretaría de Marina y Asignaciones Presupuestales 1976-1981.	260
V.	ANALISIS CRITICO DEL PROGRAMA DE ACCION DE LA SECRETARIA DE MARINA 1980-1982, COMO INTENTO DE PLANEACION INSTITUCIONAL E INSTRUMENTO OPERATIVO DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.	277
V.1	La Participación de la Secretaría de Marina dentro del Plan Global de Desarrollo.	279
V.2	El Programa de Acción de la Secretaría de Marina - 1980-1982 como Intento de Planeación Institucional a Mediano Plazo.	284

V.2.1	Características de su Formulación.	284
V.2.2	La Ejecución del Programa.	301
V.2.3	Su Control y Evaluación.	307

VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	310
-----	---------------------------------	-----

	ANEXOS	344
--	--------	-----

	BIBLIOGRAFIA	404
--	--------------	-----

— P R E S E N T A C I O N —

El mundo contemporáneo vive en la actualidad momentos difíciles, siendo esto particularmente palpable en las naciones pobres, las cuales han visto deterioradas sus propias relaciones de intercambio con los países desarrollados.

Existen asimismo dentro de las naciones dependientes, numerosos problemas que han planteado al Estado la necesidad de ampliar sus cauces de acción, con el fin de resolver en la medida de sus posibilidades la problemática en esos órdenes.

En este sentido, la planeación ha constituido un instrumento de gran valor para conocer la realidad actual en esos países, proyectar su realidad futura, mejorar la racionalización de los recursos y la producción; así como optimizar la selección de alternativas hacia el camino más viable de desarrollo integral de una nación.

Visto dentro de este contexto, México como país capitalista, dependiente y subdesarrollado tiene en su realidad actual multiplicidad de problemas que resolver.

En el orden económico, la crisis internacional ha provocado que los tradicionales problemas de una economía pobre y subdesarrollada que nos caracteriza, como son: falta de producción, carencia de tecnología, estrangulamiento y anarquía en los sectores productivos, endeudamiento externo, etc., - -

sean hoy de tal magnitud que en el futuro condicionen el desarrollo que se pudiera tener como nación dependiente de los próximos años.

En lo que al orden social respecta, y como resultado de los factores anteriormente considerados, las restricciones de carácter económico están afectando como es natural a la población de menores recursos, y en un corto plazo las condiciones generales de vida tenderán a ser más críticas para el volumen global de la población debido en parte a los altos índices de inflación y a su combinación con el estancamiento económico, lo cual conducirá a grandes presiones de índole social, en detrimento de la estabilidad política en la cual México ha vivido por más de 50 años.

En el marco de esta panorámica poco prometedora que vive nuestro país, se presenta esta investigación, la cual se abocará al estudio de la planeación gubernamental en México, misma que adopta las características de una planeación indicativa, por encontrarse inmersa dentro de una economía de mercado. Asimismo, es importante destacar que aún cuando se habla de planeación indicativa, las modalidades que involucra su aplicación en México son muy especiales, sobre todo si se toman en cuenta las condiciones que posee como nación del tercer mundo, en la cual la intervención del Estado a través de la política económica enfrenta grandes obstáculos que se mani-

fiestan en grupos políticos resistentes al cambio; fuerte inversión extranjera que limita la acción del gobierno; grupos privados de interés que no desean ser inducidos al proceso de planeación; así como grupos sociales a los que difícilmente se puede incorporar al desarrollo integral del país.

Tomando esto en cuenta, el primer capítulo se constituirá en el marco conceptual del trabajo, en el cual se tratarán aspectos sobre la teoría y técnica de la planeación gubernamental en los países capitalistas contemporáneos, analizando sus antecedentes y necesidades.

Paralelamente a ello, se observará que una condición fundamental para que exista una planeación del gobierno de tipo indicativo, es la necesaria intervención estatal dentro del contexto económico, lo cual permite inducir al sector privado y a la población de sus ventajas y beneficios; y hace posible a la vez que el Estado cuente con los medios necesarios para llevarla a cabo.

Asimismo, en el capítulo referido, se tratarán los diversos instrumentos de carácter técnico con que las instituciones del Sector Público cuentan para realizar la planeación gubernamental, constituidos éstos por los planes, programas, proyectos y presupuestos; así como los mecanismos necesarios que deben existir para el control y evaluación dentro del propio proceso de planeación.

En el segundo capítulo se exponen los principales órganos e instrumentos de tipo jurídico y administrativo que el gobierno mexicano ha implantado en materia de planeación durante el período que va de 1930 a nuestros días; es decir a partir de la primera Ley sobre Planeación General de la República, hasta el Plan Básico de Gobierno para el período 1982-1988 postulado por el Partido Revolucionario Institucional en fechas recientes; haciendo para ello un análisis crítico de todos esos instrumentos sobre sus principales logros y limitaciones.

En el apartado III, correspondiente al estudio de caso sobre la Secretaría de Marina, se realiza el análisis de su estructura orgánica a partir de 1940, tratando los principales aspectos jurídicos y administrativos de su evolución.

Al respecto, cabe señalar, que dicho estudio fue quizá demasiado detallado y acucioso al abundar en aspectos de su evolución histórica como institución de la Administración Pública Federal, lo cual por momentos haga perder la perspectiva central del trabajo; sin embargo se consideró conveniente realizarlo de esa manera con la finalidad de demostrar que esta institución, al igual que otras del Sector Público, posee deficiencias en su estructura organizativa que han prevalecido durante mucho tiempo y que impiden se efectúe una adecuada planeación tanto a nivel interno, como a nivel general.

Dentro del estudio de caso, en el capítulo IV se habla -- sobre la evolución de los programas que tiene asignados la -- institución. En él se analiza la implantación del presupuesto por programas dentro de la Secretaría de Marina en 1976, -- y sus principales repercusiones como instrumento de programa-- ción, financiera del Sector Público.

De la misma manera, se observan los lineamientos, estruc-- tura y avances programáticos desde 1977 a 1981, analizando -- las modificaciones y adecuaciones que ha sufrido la estructu-- ra de los programas hasta el momento actual, puntualizando -- también en las realizaciones que se han logrado alcanzar a -- través de la asignación financiera y su influencia en la eje-- cución de dichos programas.

Asimismo, en el siguiente apartado se realiza un análi-- sis crítico del Programa de Acción de la Secretaría de Marina, visto como intento de planeación institucional dentro del Sec-- tor Público de México.

En esta parte, se observarán los postulados del Plan Glo-- bal de Desarrollo 1980-1982 que involucran el papel y las fun-- ciones de las fuerzas armadas nacionales y concretamente a la Secretaría de Marina.

De la misma forma se observará, cómo esos postulados gene-- rales se debieron traducir en propósitos de mediano y corto -- plazo en el Programa de Acción de la misma Secretaría; y que-

debido a deficiencias en su formulación, ejecución, control y evaluación, no constituyó un instrumento operativo del Plan Global a nivel institucional, ni mucho menos un vínculo entre éste y los presupuestos anuales de la institución.

En el capítulo referente a las conclusiones y recomendaciones, se señalan aspectos sobre la problemática, alcances y perspectivas de la planeación gubernamental en México.

Es importante destacar a éste respecto, que la dinámica-inductiva del trabajo al realizar el estudio de caso, permitió definir conclusiones de gran relevancia en el proceso de planeación global e institucional que se lleva a cabo en nuestro país; asimismo hizo posible señalar las propuestas que se juzgaron viables para el mejoramiento de las tareas que se realizan en esta materia en el Sector Público de México.

Para ello, se ha partido de cinco premisas fundamentales que orientan el desarrollo de este trabajo:

- La planeación en su forma más rudimentaria de previsión, se ha llevado a cabo desde épocas remotas de la humanidad, evolucionando paralelamente al desarrollo de la sociedad, hasta llegar a las formas técnicas y complejas que en la actualidad conocemos;
- La intervención del Estado en la vida económica de las naciones contemporáneas es un factor imprescindible

ble para realizar cualquier tarea de planeación a nivel global;

- La planeación en México a partir de 1930 se ha dado sólo en términos formales, ya que la ausencia de instrumentos administrativos y operativos adecuados determinó que los diferentes planes y programas propuestos por el gobierno no se hayan llevado a la práctica;
- Para llevar a cabo una verdadera planeación, se requiere de una estructura orgánico-administrativa funcional en todas las instituciones del Sector Público de México, con el fin de establecer los mecanismos operativos adecuados para ejecutarla y establecer unidad de criterio en la toma de decisiones que la involucra;
- La ejecución de un plan de desarrollo de largo plazo en México, requiere de dos condiciones: instituir un órgano central de planeación el cual posea un apropiado nivel político y administrativo para instrumentarlo; así como de poner en marcha programas que realmente propongan acciones concretas a realizar en el corto y mediano plazos.

De esta manera, a través del desarrollo del presente tra

VIII

bajo, se pretende cumplir con el objetivo fundamental de la -
investigación, que se constituye en proporcionar una visión -
integradora de lo que es la planeación gubernamental, conjun-
tando en ella los aspectos teóricos y técnicos, con los aspec-
tos prácticos de su aplicación en México.

C A P I T U L O I

**TEORIA Y TECNICA DE LA PLANEACION
GUBERNAMENTAL EN LOS PAISES
CAPITALISTAS CONTEMPORANEOS**

I.1 ANTECEDENTES Y NECESIDADES

En la actualidad la idea de planeación es asociada directamente a los países de economía socialista, así como a la -- técnica altamente sofisticada; sin embargo la noción de previsión que implica el concepto y su racionalidad al mostrar distintos caminos o alternativas para lograr un objetivo determinado, muestran que aunque en una forma rudimentaria de previsión, esta ha sido utilizada desde tiempos remotos por la humanidad.

De esta manera, numerosos antecedentes se pueden mencionar a lo largo de la historia, mismos que reflejan la necesidad que el hombre tiene de pensar anticipadamente sobre el desarrollo de sus tareas. Entre ellos, destaca por su importancia el caso del antiguo Egipto, país en el cual, desde su fundación requirió de una organización en comunidades agrarias, -- debido a las peculiaridades meteorológicas del lugar geográfico donde se encuentra.

Asimismo, la magna obra arquitectónica representada por sus pirámides, construidas dentro de un modo de producción -- asiático, requirió previa su ejecución, de planear la forma -- estructural y composición del conjunto, así como la cantidad de hombres necesarios para realizarlas, cuyo número fue de -- aproximadamente 10,000, mismos que tuvieron que ser renovados

cada tres meses, durante un período de 30 años.

Otro aspecto importante resultó ser la provisión adecuada de materiales para la construcción, puesto que fue necesario buscar al otro lado del Río Nilo los bloques de piedra -- utilizados en la obra, los cuales eran transportados en barcas para llevarlos al lugar específico a través de un camino diseñado para tal fin.

Otro caso significativo lo encontramos en el imperio romano, donde la planeación rudimentaria se da en los aspectos militar y arquitectónico.

En lo que al renglón militar se refiere, sobresalió la forma de organización de sus ejércitos, cuyas legiones se dividieron en: caballería, infantería y máquinas de guerra. En este contexto se puede afirmar que la previsión en el adecuado apoyo logístico, así como la aplicación de la estrategia militar, fueron factores decisivos para que el ejército romano extendiera su imperio a gran parte de Europa, Asia y África.

En el terreno arquitectónico, los logros más importantes que se dieron gracias a la planeación aplicada a la construcción de obras, se reflejaron en el Palacio Palatino, el Panteón de Agripa, el Coliseo Romano, los acueductos y la construcción de edificios y calles.

Ya en la época medieval, un ejemplo importante de la pla

neación lo tenemos en Europa, el cual versaba sobre la negociación de mercancías, cuyas regulaciones estaban basadas con forme a las previsiones hechas en el comercio que se llevaba a cabo en forma descentralizada por parte del Estado a través de los feudos, particularmente en Italia, Francia e Inglaterra en el siglo XIV.

Dichas previsiones en el comercio, se realizaron con la finalidad de proteger la economía de los feudos, al no permitir la entrada de productos que se encontraban dentro de la comarca; sin embargo, el incipiente capitalismo fue rompiendo paulatinamente este esquema, al hacer de la transacción comercial un fenómeno inminente y propagado en la Europa de ese tiempo.

Paralelamente a estos antecedentes, es a partir del siglo XVI en los inicios del liberamismo económico europeo, cuando los particulares empiezan a reconocer que son incapaces para competir con las importaciones que se hacían de ultramar, asimismo es que se gestan las primeras manifestaciones del proteccionismo aduanero, mismas que provocaron el nacimiento del capitalismo industrial y fomentaron a la vez su desarrollo por toda Europa.

Es así que ya en pleno auge del liberalismo económico europeo, el accionar del Estado en la vida de las naciones europeas se reconoce como una necesidad. "Adam Smith enumeró la defensa, la justicia, la educación y los caminos y comuni-

caciones. Los economistas que le siguieron ampliaron la lista y la redujeron a principios generales... El Estado tiene obligaciones respecto de: a) Cosas a las que sólo el Estado puede dar fuerza o poner en vigor (por ejemplo la justicia y la defensa); b) Cosas que difunden beneficios por los cuales los beneficiarios no pueden ser gravados (por ejemplo los faros para la navegación); c) Cosas en las cuales el juicio del Estado es superior al de los ciudadanos... Estas categorías son aceptadas casi unánimemente como el mínimo absoluto de funciones para el Estado, y ello demuestra que todos los pensadores políticos serios, incluso los filósofos del laissez-faire, pagan de la proposición de que la producción y la distribución deberán controlarse para ponerlas al servicio de los fines sociales". (1)

En este marco de intervencionismo estatal incipiente, se siguen aconteciendo acciones planeadas como fueron: "...las expediciones que envió Enrique el Navegante a la Costa Occidental de Africa, a fin de buscar una ruta que condujera a la India; otro caso que podría considerarse como parte de esos intentos, es la construcción de astilleros y fundiciones que hizo Pedro el Grande en el siglo XVIII, concebida como parte de un amplio plan de industrialización. A fines de ese mismo-

(1) Lewis, William Arthur. "La Planificación Económica". -- Pags. 30 y 38.

siglo, Alexander Hamilton desarrolló un plan para alentar la industrialización de Estados Unidos, mediante una tarifa proteccionista. Varias décadas después, Federico List presentaba un plan para la industrialización y resurgimiento de Alemania". (...) (2)

Posteriormente, se presenta un proteccionismo conservador como consecuencia de la regresión que sufren el librecambio y la libreconurrencia surgidos durante el apogeo de la industria. Esta forma de proteccionismo contribuyó grandemente al desarrollo del capitalismo en grandes unidades, lo que cimentó las bases para la producción en serie, y el surgimiento de los monopolios. En esta etapa el Estado tendió a proteger a aquellas industrias que ya se encontraban establecidas.

Hasta aquí los hechos nos muestran dos aspectos fundamentales:

- a) La existencia desde tiempos remotos del concepto de previsión, que el hombre a través de la historia ha aplicado para anticiparse a los acontecimientos, y poder planear de esa manera el desarrollo de sus acciones; ya sea que estas se refieran a la realización de un quehacer común, o a las complejas tareas ejecutadas por grandes conjuntos sociales.

(2) Woytinsky, W. S. "La Planeación Económica en Norteamérica". Pag. 418.

Al respecto muchos teóricos de la planeación, han afirmado que esta existe sólo en la época contemporánea puesto que la entienden en razón del conocimiento y la técnica sofisticados; sin embargo los antecedentes que hemos mencionado, muestran la existencia de una metodología en la previsión, por lo que se puede hablar dentro de la propia teoría de la planeación del concepto de planeación rudimentaria.

De ahí que se conciba a la planeación como un concepto que ha madurado paulatinamente en la medida que el contexto económico, social y político se ha ampliado al interior de las sociedades modernas a partir de la Revolución Industrial.

- b) El segundo aspecto lo constituye la participación económica por parte del Estado a través de la Administración Pública, que en forma creciente ha abarcado aspectos más variados y profundos en la vida de las naciones contemporáneas. Dicha participación ha requerido ser enmarcada en una estrategia consciente y deliberada para obtener óptimos resultados no sólo en el ámbito económico sino también en el social, "...en la planificación se requiere en último término, encontrar una respuesta que corrija o sustituya lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es por tanto ofrecer criterios distintos para la asignación de recursos,-

sobre cuya base se decidan las acciones del sector público... la acción gubernativa por sí misma no corrige aquellos defectos; por el contrario a menudo participa de los mismos o los acrecenta... Para que lo logre tiene que tratarse de una acción planificada, que defina objetivos claros y consistentes, y -- evite que lo que se quiere hacer o impulsar por una vía, se anule o contradiga con lo que simultáneamente se está haciendo o impulsando por otra". (3)

Como se afirma, las responsabilidades e intervención en la economía por parte del Estado han crecido gradualmente, y paralelamente la idea de planeación; de esta manera tenemos que "Las responsabilidades económicas del Estado crecen durante las guerras y en los casos de emergencia nacional. La vida en una ciudad sitiada ha sido un ejemplo clásico de una economía totalmente planeada: el consumo racionado, el servicio obligatorio, etc... En las épocas buenas no hay necesidad de adoptar tales medidas. En el siglo XX la idea de planear resurgió en Alemania durante la primera guerra mundial, y la -- Unión Soviética siguió el ejemplo de ese país en los primeros años de su existencia durante la guerra civil". (4)

(3) Vuscovic, Pedro. "Técnica de Planificación; Resumen de..."
Pag. 3.

(4) Lewis, W. A. "La Planificación Económica". Pag. 419.

En nuestros días la planeación constituye un concepto - histórico que ha encontrado gran dinámica dentro de la sociedad, y que se ha desarrollado en dos contextos económico-sociales esencialmente diferentes: el capitalista y el socialista, de ahí que el contenido ideológico que posee en uno y otro es totalmente distinto.

Ello es determinado fundamentalmente por la estructura económica y social que priva en ambos sistemas; ya que dentro del socialismo encontramos una estructura social homogénea representada por los trabajadores, los cuales son propietarios de los medios de producción y del producto que se genera como resultado de la actividad económica. A diferencia, en el capitalismo existen dos clases sociales representadas por una parte, por la clase capitalista, la cual es propietaria de los medios de producción, misma que se apropia del excedente que genera la clase trabajadora. Por otra parte se encuentra la clase trabajadora que no posee medios de producción, sino únicamente su potencialidad para el trabajo, la cual vende en el mercado capitalista como una mercancía más.

De esta naturaleza social, se derivan las principales diferencias entre la planeación que se da en los contextos capitalista y socialista, cuyos principales aspectos son los siguientes:

Uno de ellos, quizá el más importante está en reconocer

que la planeación indicativa o programación económica; es decir, aquella que se da en un ámbito capitalista, no puede modificar sustancialmente las condiciones de la reproducción de capital, así como de la distribución del producto; y por consiguiente deja en pie la apropiación del excedente que hace la clase capitalista.

Esta diferencia es bien clara, sobre todo si se advierte en contraposición, que la planificación socialista es una tarea colectiva por medio de la cual los trabajadores determinan por una parte, de manera coordinada y tomando en cuenta las leyes económicas objetivas así como las propiedades del desarrollo social, los fines por lograr en el dominio de la producción y del consumo; así como asegurar por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones que se juzgan mejores.

De ahí que mientras el objetivo fundamental de la planificación socialista es la elevación regular del nivel de vida de los trabajadores y la satisfacción de las necesidades sociales; en la planeación indicativa el objetivo es dar en la medida de lo posible, racionalidad y coherencia al ámbito económico y social, con el fin de evitar la anarquía total del sistema.

Existen además multiplicidad de diferencias, mismas que se puede observar en las paginas siguientes:

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS MAS IMPORTANTES DE LA
PLANEACION CAPITALISTA Y LA PLANIFICACION SOCIALISTA**

TIPO ASPECTOS	PLANEACION CAPITALISTA	PLANIFICACION SOCIALISTA
CONCEPTO	<p>La planeación indicativa o Programación Económica, no puede modificar sustancialmente las condiciones de la reproducción de capital y la distribución del producto generado por la actividad económica, porque deja en pie las mismas relaciones de producción y por consiguiente de apropiación.</p>	<p>La planificación socialista es una actividad colectiva, por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan por una parte, de manera coordinada y teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas -- así como las propiedades del desarrollo social, los fines por lograr en el dominio de la producción y del consumo, y aseguran -- por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones que se juzgan mejores.</p>
OBJETIVO	<p>El objetivo de la planeación indicativa es dar racionalidad y coherencia al ámbito económico y social en la medida de lo posible, con el fin de evitar la anarquía total del sistema.</p>	<p>El objetivo de la planeación socialista es la elevación regular del nivel de vida de los trabajadores, así como la satisfacción creciente de las necesidades que presenta la sociedad.</p>

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS MAS IMPORTANTES DE LA
PLANEACION CAPITALISTA Y LA PLANIFICACION SOCIALISTA**

TIPO ASPECTOS	PLANEACION CAPITALISTA	PLANIFICACION SOCIALISTA
RELACIONES DE PRODUCCION	<p>Este tipo de planeación se da en un contexto donde existe un mercado de trabajo, pues los trabajadores están separados de los medios de producción y por tanto, deben vender su fuerza de trabajo a los capitalistas para poder subsistir.</p>	<p>En la planificación que se da en una economía socialista, los trabajadores son propietarios colectivos de los medios de producción, y por ende no existe un mercado de trabajo.</p>
CAPACIDAD DE DIRECCION DEL PLAN	<p>Existe una contraposición entre la propia economía de mercado y los postulados que el Plan propone, debido a que el funcionamiento de la economía está subordinado a las actividades de los capitalistas, así como a las leyes de la oferta y la demanda con una determinada injerencia del Estado.</p>	<p>El desarrollo que sigue una economía socialista es guiado directamente por el plan debido a que el funcionamiento de la economía está en manos de los trabajadores y del Estado, y por tanto no depende en forma directa de las decisiones de particulares, ni en forma definitiva de las leyes del mercado.</p>

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS MAS IMPORTANTES DE LA
PLANEACION CAPITALISTA Y LA PLANIFICACION SOCIALISTA**

TIPO ASPECTOS	PLANEACION CAPITALISTA	PLANIFICACION SOCIALISTA
<p>INFLUENCIA EN LAS DECISIONES ECONOMICAS</p>	<p>Las decisiones econó- micas que determinan el volúmen de la pro- ducción y su natura<u>le</u> za; el volúmen de las rentas creadas y su - distribución, depen- den de la voluntad y de los intereses de - los propietarios de - los medios de produc- ción.</p>	<p>Las decisiones económi- cas que determinan el- volúmen de la produc- ción y su natura<u>le</u>za;- el volúmen de las ren- tas creadas y su dis- tribución, dependen de la voluntad de los in- tereses de los trabaja- dores.</p>
<p>CARACTER Y ORIENTACION DE LOS BENEFICIOS ECONOMICOS</p>	<p>Dentro de la Planea- ción capitalista está considerado que exis- ten beneficios priva- dos, plusvalía produc- to de la explotación- del hombre por el hom- bre; las ganancias no son distribuídas en - función del trabajo - ni de las necesidades sociales.</p>	<p>En este tipo de plani- ficación, debido al -- sistema económico don- de está inserta, no se considera la existen- cia de beneficios priva- dos, y por tanto, -- las ganancias pueden - ser distribuídas en -- función de las necesi- dades sociales, así co- mo de las exigencias - de un desarrollo ten- dente a satisfacer ca- da vez mejor los requ- rimientos que plantea- la sociedad.</p>

Sin embargo, el hecho más relevante está en observar como ya se ha mencionado, las grandes limitaciones de naturaleza intrínseca que existen al interior de la planeación indicativa para cumplir con su objetivo.

Este problema que se refiere a las limitaciones que tiene el Estado capitalista para llevar a cabo la planeación, se ve agudizado dentro de los países pobres y subdesarrollados, los cuales poseen una estructura económica débil, así como -- una gran dependencia con el exterior.

Entre ellos, se pueden contar países de América Latina y Asia, los cuales han sido llamados naciones del tercer mundo o de economía mixta, mismos que han copiado los modelos de -- planeación indicativa que siguen los países avanzados, teniendo como gran diferencia, que en los primeros los obstáculos para poner en marcha la planeación son obviamente mucho mayores.

Enmarcados así dentro del contexto capitalista, se puede afirmar que la planeación posee un contenido ideológico que se basa en la necesidad de racionalizar los recursos utilizados en la producción, en un ámbito donde la propiedad privada de los medios de producción es la esencia misma del sistema. -- Donde el libre juego de la oferta y la demanda no garantiza -- de ninguna forma la supervivencia del capitalismo aunque: "En

una economía la producción está controlada por la demanda; -- los capitalistas no pueden producir lo que les guste, el interés propio los lleva a producir lo que pueden vender, y esto está determinado tanto por lo que el público demanda como por la cantidad que de ello requiere. De esta forma, la produc- -- ción con fines de lucro se transforma en producción que tiene amplios fines de uso... "de igual manera es controlada la distribución del ingreso. Los productores no pueden cobrar lo -- que se les antoje, porque las fuerzas de la competencia siem- pre tienden a reducir los precios a nivel de los costos, y -- por ende estimulan continuamente a los capitalistas a acrecentar su eficiencia.

El mercado libre es así un poderoso instrumento de con- -- trol social, dirige la producción al servicio de la demanda, -- impulsa el progreso y elimina las utilidades excesivas". -- (SIC). (5)

Pese a este panorama de la economía neoliberal, en el capitalismo actual la producción no está orientada a la satis- -- facción de las necesidades sociales porque no crea sólo bie- -- nes y servicios necesarios; asimismo el sistema entra en cri- -- sis de sobreproducción que es provocada por el funcionamiento anárquico de la economía, y que condiciona la concentración -

(5) Lewis, W. A. "La Planificación Económica". Pag. 30.

monopólica de la riqueza, resquebrajando de esa forma el postulado liberal de la competencia perfecta y de la distribución equitativa de los ingresos.

Por lo anterior, la intervención del Estado en la economía a través de la planeación, se contrapone a la idea de economía de mercado, al plantear si el control del Estado promovería a través de medidas específicas el bien común, ya sea como una alternativa o un complemento.

La planeación indicativa que se ha impuesto en los países capitalistas contemporáneos (como alternativa o complemento, según el grado de intervención del Estado), posee una noción ambivalente: en un sentido particular, porque la racionalidad económica, que al ser resultado de los estímulos específicos originados por la propiedad privada de los medios de producción conducen a la máxima eficiencia en la operación de una empresa particular, en búsqueda de mejores beneficios y por tanto, a un mayor excedente para el capitalismo privado en términos económicos.

Conjuntamente a esa racionalidad en la producción de una empresa privada, se comienza a dar la anarquía en el sistema principalmente en la integración de la producción de los distintos sectores económicos. En este momento es cuando el capitalismo se constituye como racional en lo privado, pero irracional en lo social; "pérdidas para la sociedad que son gan

"cias para el capital privado" como lo señalara Carlos Marx.

Por lo tanto, se encuentra la necesidad de la Planeación, entendida como racionalidad en un aspecto general, al dar coherencia, integración y orden en el ámbito económico; evitando que las empresas, buscando la obtención de plusvalía extraordinaria, ocasionen la bancarrota de aquellas que no apliquen las innovaciones tecnológicas que les permitan esa plusvalía. Esto es claro si se emplea el análisis de los ciclos económicos de Schumpeter. (6)

De hecho, la economía de mercado resulta incapaz para integrar adecuadamente los sectores de la producción, para orientar ésta a la generación de bienes que requieren otros secto-

(6) "...El equilibrio se rompe cuando, por un aumento del conocimiento y/o deseo de aumentar las ganancias, el empresario es llevado a innovar pidiendo prestado para construir sus plantas y equipos. Tal situación hace que otros lo sigan y se crea un mecanismo acumulativo que lleva a la fluctuación del sistema hasta un punto en que la expansión encuentra sus límites naturales, sea porque el impulso innovador se agota o porque la quiebra del equilibrio produce desajustes que exigen un período de reajuste. -- Schumpeter distingue una ola de innovaciones originales y olas secundarias que son determinadas por los mecanismos acumulativos... Por conveniencia analítica Schumpeter usa un esquema de tres ciclos: el ciclo Kitchin de 40 meses, el ciclo Juglar de 10 años y el ciclo Kondratieff de 60 años. Cada Kondratieff debe contar un número integral de Juglar y cada Juglar un número integral de Kitchins. Todos los ciclos son generados por innovaciones y las depresiones y recuperaciones no forman necesariamente parte del sistema" (...) Schumpeter citado por Theotonio dos Santos en: "Imperialismo y Dependencia en América Latina". Pags. 146-147.

res de actividad económica (e inclusive la sociedad), y para distribuir equitativamente el ingreso, así: "La libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a una asignación óptima de los recursos productivos, ni lleva en consecuencia al ritmo más rápido del crecimiento del ingreso ni a su mejor distribución.

El desperdicio de los recursos productivos en forma de subutilización de factores y capacidades de producción ya disponibles o de desocupación de fuerza de trabajo, y los estrangulamientos causados por la expansión insuficiente de algunos sectores, los factores institucionales que anulan o debilitan la reacción de éstos frente a estímulos propiamente económicos, los desequilibrios persistentes y las presiones inflacionarias constituyen entre otras algunas manifestaciones más visibles de un desarrollo espontáneo". (7).

Este aspecto es reforzado por otras cuestiones importantes a considerar como son las siguientes:

- En un sistema de economía libre, el ingreso no se distribuye equitativamente, y como corolario de ello se producen mercancías para la gente acaudalada, -- mientras las clases de escasos recursos carecen de los mínimos de salubridad, buena alimentación, habitación y comodidades ordinarias que podrían suministrarse a cambio de aquellas mercancías superfluas;--

(7) Vuscovic, Pedro. "Resumen de..." Pág. 2.

- El mecanismo de mercado, no humaniza la relación de los salarios, ya que el empleo por una retribución tiene su origen en el hecho de que los trabajadores no poseen los instrumentos con los cuales laboran; o en otros términos, los trabajadores se emplean para alquilar su fuerza de trabajo, ya que están desposeídos de los medios de producción. Ante esta situación el Estado capitalista tiene que intervenir al humanizar la relación de salarios con los trabajadores, garantizando los derechos del obrero (en términos de orden contractual u otras reivindicaciones) e insistiendo sobre su participación en las decisiones de los gobiernos;
- La inestabilidad del sistema, generada propiamente por la empresa privada (como ya se vió anteriormente), genera ciclos en la economía traducidos en desocupación y miseria, además de desórdenes monetarios; problemas todos que pueden aminorar sus efectos dentro de un sistema planeado;
- La economía de mercado es ineficaz para hacer frente a los cambios de primera magnitud que presenta el sistema, dado que no existe una movilidad flexible, ni una serie de alternativas que permita la asignación adecuada de recursos (materiales, humanos, fi--

nancieros y tecnológicos) en situaciones de coyuntura. Esto puede referirse por ejemplo a la canalización de las inversiones en ciertos sectores productivos, debida a cuestiones específicas de estrategia económica;

- La libre actuación de las fuerzas del mercado al interior de una economía propicia el derroche. La competencia de carácter imperfecto y monopolístico induce a los productores a mejorar sus técnicas, pero también los conduce a realizar fuertes erogaciones en la promoción de ventas (a través de elevadas sumas por concepto de empaque y publicidad) y a evadir la estandarización; trayendo como consecuencia un aumento sensible en el precio de la mercancía al consumidor final.

Es por las razones antes anunciadas, que el intervencionismo estatal empieza a ser mucho mayor dentro de los países capitalistas del siglo XX.

Esto es más palpable, debido a las primeras crisis que presenta el sistema económico internacional a partir de 1929, cuando el estancamiento y la sobreproducción conducen a la desocupación de grandes volúmenes de fuerza de trabajo, a una inflación acelerada y a desequilibrios generales de la econo-

mía.

Por ello, el Estado capitalista contemporáneo a través - de la acción del Sector Público, se concibe como un importante catalizador de carácter económico y social en las crisis - cíclicas que presenta el sistema, por medio de la planeación.

Asimismo, de acuerdo a ese papel rector de la economía, - el Estado ha dirigido a la iniciativa privada en la produc- - ción de bienes y prestación de servicios, y en algunos casos - ha desplazado al propio capital privado vía la recuperación - de tasas de capital en las siguientes situaciones:

- a) Las expectativas de rentabilidad alejan la participa- ción privada, ya que las perspectivas de ganancia se encuentran a largo plazo;
- b) La naturaleza social de los bienes y servicios, cuya producción o prestación respectiva no pueden depen- - der de las fluctuaciones del mercado;
- c) La magnitud de las inversiones imposibilita a la ini- ciativa privada para emprender proyectos importantes.

Estos factores han constituido un aspecto muy importante para dar la pauta a los países capitalistas actuales, en la - participación más activa dentro del contexto económico; con- - virtiéndose de esa manera en los principales promotores de la consolidación económica en unos casos y del desarrollo econó- - mico y social en otros, a través de la acción planeada.

La planeación como se observa, es un instrumento que se ha adoptado con el fin de dar coherencia y racionalidad al -- proceso de intervención dentro de la economía por parte del -- Estado.

Por tanto, la finalidad de la planeación indicativa se -- se puede entender en cuatro vertientes que son:

- a) Generar condiciones propias para el desarrollo y la consolidación económica;
- b) Imbuir al Gobierno mismo, al sector privado y a la -- población de sus ventajas;
- c) Realizar inversiones públicas de carácter básico;
- d) Aplicar medidas de política económica para orientar -- las actividades privadas por medio de estímulos y/o -- restricciones.

Aunque estas son las premisas básicas que pretende la -- planeación, es pertinente señalar que esta difiere en su enfo -- que de un país a otro, dependiendo del grado de desarrollo -- existente.

Así, los objetivos específicos que se persiguen en un -- país desarrollado, el cual tiene un grado alto de avance eco -- nómico, aprovechamiento adecuado de sus recursos, madurez en -- sus instituciones político-administrativas; variarán sensible -- mente de los objetivos que plantea alcanzar un país subdesa -- rollado, el cual puede presentar graves desequilibrios en su

economía, escasez, desperdicio y subutilización de recursos, - a la vez que inestabilidad política e ineficiencia administrativa.

Es claro que en el caso de los países subdesarrollados, - existe una necesidad más urgente de efectuar cambios en las - estructuras económicas, sociales y hasta políticas; así como - acelerar el ritmo de progreso socioeconómico a través de la - economía planeada, de ahí que el manejo de los instrumentos - de planeación tenga diferencias de orden cualitativo y cuanti - tativo en su aplicación, dependiendo el país que se trate; -- por ende, el papel del Estado varía de acuerdo a la situación específica que priva en cada país.

Lo que sí se puede considerar indiscutible e imprescindi - ble en cualquier estrategia de planeación, es la presencia -- del ente Estatal a través de la acción del Sector Público pa - ra llevarla a cabo.

I.2 LA ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PLANEACION.

I.2.1 La Infraestructura Administrativa.

Como se ha mencionado el Estado juega un papel de suma - importancia en la instrumentación de cualquier estrategia de - planeación, independientemente del país que la adopte.

Por ello mismo, trasciende los términos económicos, y re-

vierte su sentido social y político al ser aplicada por el Estado. Esto es claro si se piensa que al orientar un esfuerzo de racionalidad en el contexto económico se obtendrán un cúmulo de beneficios, pero esos beneficios a una generación actual o futura estarán destinados al disfrute de un grupo o clase social, y es aquí donde el papel del Estado es medular para hacerlos extensivos a todo el conglomerado social, "La planificación no se trata sólo de una función técnica. Los objetivos y metas envuelven necesariamente decisiones y en consecuencia su definición excede la esfera de responsabilidad de los planificadores como tales. Por eso podrá hablarse —y todavía con ciertas reservas— de la neutralidad de las técnicas de planificación, pero los planes concretos que se elaboren con su auxilio no podrán ser políticamente neutrales. El problema práctico consiste en que no siempre pueden separarse con claridad lo que corresponde propiamente a juicios técnicos y lo que envuelve decisiones políticas... Es por ello que la formulación de un plan no es sólo un proyecto de orden tecnocrático, sino una incorporación simultánea de criterios técnicos y decisiones políticas que como propuestas, tienden a la ejecución en un marco de organización y administración que simplifiquen y estimulen el contacto de los técnicos con las autoridades políticas a las cuales se encomiende la toma de -

decisiones políticas fundamentales". (8)

En el marco de criterios técnicos y decisiones políticas que este autor menciona, está el establecimiento de un Organó Central de Planeación, el cual es determinante para coordinar y dirigir el proceso.

La experiencia de diversos países de economía mixta, tanto desarrollados como en vías de serlo, ha demostrado que este órgano de planeación se ha creado casi siempre después de que el proceso se ha puesto en marcha, ello en vista de las necesidades de integración y unidad respecto a los objetivos y políticas que adoptan los planes, que en una primera instancia se soslayaron en su debida importancia.

Dichas experiencias deben dar la pauta para fijar como condición fundamental previa al proceso de planeación, la constitución de un órgano o agencia planificadora, como muchos economistas le han dado en llamar.

Respecto a su ubicación en la Administración Pública existen numerosas opiniones. Por su parte Pichardo Pagaza afirma que "entre las soluciones más aceptables en el programa organizativo, está la de integrar las oficinas técnicas de planeación, no como una secretaría especial, y menos aún como dependencia de alguna de las ya existentes, sino como un órga

(8) Vuscovic, Pedro. Op. Cit. Pag. 5.

no de elevada jerarquía que responda directamente a la Presidencia".⁽⁹⁾

El que este órgano de planeación dependa en forma directa del Jefe del Ejecutivo y tenga autonomía de los demás ministerios o secretarías de gobierno, lo sitúa al interior de la Administración Pública en una mejor posición para actuar como autoridad centralizada, y de más alto nivel en la toma de decisiones, así como en la coordinación de las acciones; papel que no se le podría atribuir si esta institución se encontrara a un nivel asesor.

La planeación económica y social es una acción que comprende a todas las instituciones gubernamentales, pero que generalmente su responsabilidad está asignada a una de ellas en lo que se refiere a las labores de coordinación y supervisión. Dicha responsabilidad varía de país a país; en algunos casos como el de varios países europeos, esta área trabaja bajo la dirección del Ministerio o Secretario de Finanzas, volviéndose el proceso de planificación un tanto restrictivo, y enfocado a la asignación de recursos, ya que al depender de un funcionario hacendario, los objetivos dados se limitan en su realización a un mínimo de costo para conservar bajas las erogaciones.

(9) Pichardo, Pagaza I. "Diez años de Planificación y Administración Pública en México" INAP. México, 1974. Pag. 102.

ciones.

Cuando la responsabilidad se delega a un Ministerio de Planeación, la situación se presenta de otra manera, puesto que en este tipo de organismos la preocupación fundamental está en el establecimiento de mejores políticas y objetivos, y no en reducir la asignación de los recursos para cumplir con ellos. Esto no significa que las áreas de planeación y finanzas no estén íntimamente relacionadas, sino que deben trabajar estrechamente; sin embargo, el área de planeación debe ser independiente del Ministro o Secretario de Finanzas.

Otro Problema que tiene que enfrentar este órgano de planeación, en los países avanzados como en los subdesarrollados, es de carácter político; en los primeros porque la racionalidad económica general en favor de la sociedad afecta grandes grupos privados, creando conflictos de interés que trascienden a la política. En el segundo caso, los problemas políticos dentro del gobierno mismo, y su inestabilidad obstaculizan e interrumpen la ejecución de los planes.

En ambos casos la esencia del problema es la misma, y es la propia de cualquier institución de la Administración Pública, al estar envuelta en el juego político donde el cúmulo de intereses públicos y privados se plasman en un determinado plan. Este problema, independientemente de cualquier nivel de

gobierno en que se ubique al órgano central, se reflejará en la elaboración de las actividades de los distintos Ministerios o Secretarías de Estado, así como de la participación del sector privado en los planes, ya que de una forma u otra se encuentran representados en el juego del sistema político.

La importancia de un Organismo Central de Planeación radica entonces, en el diseño e instrumentación de planes nacionales, estatales y regionales; su compatibilización, congruencia e interrelación con los sectores de la economía, así como la supervisión de todas aquellas actividades que implica la ejecución del plan.

1.2.2 La Planeación y Programación Económica.

Uno de los elementos que constituyen la parte más importante en la ejecución del proceso de planeación, es el referido a la formulación del plan.

En los países altamente industrializados, este puede tener una finalidad de integración en ciertos sectores económicos que han sido soslayados. Sin embargo en la mayoría de los países en desarrollo, un plan posee características más profundas, ya que en general los planes de inversión pública constituyen en sí el plan de desarrollo, que puede variar desde un plan que abarca solamente una parte de las inversiones del Gobierno, hasta un plan más integrado que incluye a toda-

la actividad económica y social, y donde el sector público actúa en concordancia con los objetivos del desarrollo.

El plan al interior de este tipo de países, adquiere mayor importancia, pues aunque no induzca de principio las reformas estructurales que demanda la sociedad, si representa-- el inicio de un cambio que en forma racional y ordenada puede contribuir a mantener las condiciones de desarrollo en un determinado país.

Un plan es "Un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente curso de los acontecimientos" (10) Lo que significa que elaborar un plan, implica una serie de apreciaciones de orden cualitativo y cuantitativo acerca de la evolución o grado inmediato o mediato del país, el cual no será posible llevar a cabo sin una previa investigación de las condiciones económicas y sociales que lo determinan. Para esto es necesario hacer una serie de proyecciones a través de las cuales se pueda probar si las suposiciones cualitativas y cuantitativas a las que se hace referencia, y los propósitos del plan son realmente consistentes.

1.2.2.1 Clasificación de los Planes Económico-Sociales.

Los planes se clasifican y denominan de diferentes mane-

(10) Tinbergen, Jan. "Planificación del Desarrollo". Pág. 36.

ras, atendiendo a la variable que se ha juzgado de mayor relevancia según las necesidades que se tienen, y los objetivos que el plan persigue. De hecho, la denominación y caracterización de los planes es cuestión convencional que se adecúa a las necesidades de cada país, independientemente del grado de desarrollo que este tenga.

La importancia de la clasificación radica entonces, en conseguir un lenguaje homogéneo y coherente que permita unificar criterios de todas aquellas personas que intervienen en la formulación y ejecución de los planes.

En base a los aspectos antes mencionados, los planes pueden atender a tres caracterizaciones diferenciales que son -- las de uso más general.

Estas caracterizaciones más que excluyentes y definitivas, son complementarias y toman en cuenta los siguientes aspectos centrales de los planes:

- a) Tiempo de Vigencia;
 - b) Cobertura Económica y Social;
 - c) Ambito Territorial
- a) Tiempo de Vigencia del Plan.

La temporalidad de los planes se refiere propiamente al lapso que cubrirá el plan formulado, es decir, el tiempo durante el cual deberán llevarse a cabo las acciones que el mismo propone. Además, este horizonte temporal no se circunscribe únicamente a un lapso específico, sino involucra aspectos antecedentes y posteriores a la ejecución del plan elaborado.

De esta forma, en relación a la variable tiempo se clasifican en:

Planes de

corto plazo

mediano plazo

largo plazo

En el caso del corto plazo existe un mayor consenso en la asignación de su temporalidad; es común denominar de esta manera a los planes que cubren el lapso de un año, esto porque se incorpora al proceso de programación presupuestaria -- anual.

Casi todos los países, tanto del contexto capitalista como del socialista, contemplan esta dimensión de tiempo en su planeación. La razón principal es que muchas de sus actividades tienen como referencia en el tiempo el año calendario: -- los balances comerciales y de empresas, los presupuestos públicos, y como ya se mencionó, la asignación de recursos que se considera parte importante de la programación presupuestaria anual; sirviendo este mecanismo como vínculo entre los planes a largo y mediano plazo, encontrando su traducción -- práctica en los planes operativos anuales.

En lo que al largo plazo se refiere, existe una mayor diversidad de criterios. Es aquí que su determinación depende -- en gran parte del grado de certeza que posean las proyecciones que se efectúan, involucrando esto el avance que debe tener el gobierno en la aplicación de la técnica para elaborar dichas proyecciones; asimismo depende también de la necesidad de señalar ciertas metas generales cuya precisión es relativa, pero que tienen un contenido altamente dinamizador por su significado político y social. En sí la importancia de fijar --- una dimensión de tiempo en el largo plazo, radica en que los planificadores tengan explícitamente definida esta magnitud-- conjuntamente con las autoridades responsables de la planea--

ción.

En la definición del mediano plazo, para efectos de elaboración de un plan, se concibe como resultado de dividir en partes iguales el largo plazo. Sin embargo, esta categoría es arbitraria, ya que su fijación depende en determinado momento de consideraciones sociales, económicas o inclusive políticas y administrativas de un país, así como en la medida en que se piensen cumplir los objetivos plasmados en el largo plazo.

Asimismo, cabe destacar que es a través de este período-temporal que la planeación se liga respecto a los objetivos-- alcanzados en los períodos de corto plazo, y el necesario -- ajuste que se debe de dar de aquellos objetivos que se preten den lograr a largo plazo; proporcionando al proceso de plani- ficación de la adecuada flexibilidad, "...la planificación no- es un esfuerzo periódico que se traduce en un número determi- nado de años, sino que es un proceso constante que requiere - continuamente ciertos cambios, para tener en cuenta las modifi- caciones de todo orden en relación a las condiciones inicia - les, así como para ir incorporando las experiencias que el -- propio proceso de planificación vaya ofreciendo.

Esto es lo que en último término se quiere decir cuando- se menciona a la flexibilidad como uno de los requisitos de -

la planificación". (11)

b) Cobertura Económica y Social de los Planes.

Esta clasificación define los planes de acuerdo al tipo o parte del campo de la economía que se considera como elemento central de la materia que tratan.

Los tipos más usuales de los planes según esta clasificación son:

Globales;

Semiglobales;

Multisectoriales;

Sectoriales;

Por Ramas de Actividad;

Institucionales;

Por Empresas.

Planes Globales. - Son aquellos que consideran a toda la economía en su conjunto, debiendo incluir todas las variables macro-económicas y sociales que sean pertinentes, según los objetivos a los cuales pretenda llegar.

Planes Semiglobales. - Son aquellos que incluyen a todos los sectores de la economía en un aspecto específico, es decir cruzan transversalmente todos los sectores.

(11) Vuscovic, Pedro. "Resumen de..." Pág. 5.

Planes Multisectoriales.- Se definen de esta forma a - - aquellos planes que requieren la acción conjunta de dos o más sectores, ya sea para efectos de formulación o ejecución.

Planes Sectoriales.- Son aquellos que tratan sectores es pecíficos de la economía. En general, la sectorización emplea da es similar a la que se hace en la contabilidad nacional; - aunque en otros casos se han empleado criterios distintos, co mo sería la situación de una división administrativa de secto res de acuerdo al Sector Público, respondiendo esto a la nec^{es} saria correspondencia que debe existir entre los planes a fog mular y la estructura administrativa que debe llevarlos a ca- bo.

Planes por Ramas de Actividad.- Se consideran como una - subdivisión de los anteriores, que son tratados especialmente por su importancia estratégica dentro de la Economía.

Planes de Instituciones y Empresas.- Quedan definidos se gún la denominación de la institución o empresa de que se tra te.

c) **Ambito Territorial de los Planes.**

El alcance territorial, se define en términos de identi ficación con el área geográfica respecto de la cual se estable- cen las acciones.

De acuerdo con este aspecto general se tienen planes:

Nacionales;
Regionales;
Por Areas;
Estatales;
Municipales.

Los tipos de planes más usuales en esta clasificación -- son los que tienen correspondencia directa con las divisiones administrativas del espacio geográfico, tal es el caso de los nacionales, estatales (provinciales en algunos casos), municipales y locales.

En lo relativo a los planes regionales y de áreas, existe una mayor indeterminación. En general se conviene en definir a la planeación regional, a la que se efectúa en partes del territorio nacional, quedando entonces cubiertos por esta denominación los planes estatales, municipales, locales y aquellos que sin corresponder a divisiones administrativas contemplan zonas de un país.

I.2.2.2 Proceso y Técnica de la Programación Económica y Social.

Dentro del marco global de la estrategia de planeación, los programas y proyectos constituyen el medio de llevar a la práctica las metas del plan; en sí, se puede afirmar que los éxitos y fracasos que la planeación ha tenido tanto en países

avanzados, como aquellos en vías de desarrollo se refieren a-
si los planes verdaderamente se han puesto en marcha o no, es
decir, si realmente se han traducido en programas de acción -
concretos que reflejen realmente su ejecución, siendo neces-
ario para ello la aplicación de instrumentos, asignación de --
responsabilidades en la ejecución e implantación de mecanis--
mos de seguimiento para el control y evaluación de los resul-
tados obtenidos.

Lo anterior es fundamental si se considera que "...la me-
ra elaboración del plan no resolverá los problemas estructura-
les de la economía, pero sí puede ser el punto de partida pa-
ra coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar re-
sultados a través de acciones concretas que se traduzcan en -
programas específicos". (12)

I.2.2.2.1 Programación General.

La formulación de un programa económico o social, persi-
gue una finalidad muy clara reflejada en la necesidad de fi-
jar un marco de organización, coherencia y coordinación de to-
das las labores que se desarrollen dentro del proceso de pla-
neación, "...el fin de la programación general es obtener, a-

(12) Seminario "Bases para la Planeación Económica y Social -
de México". Pág. 2.

través de ciertas fases sucesivas un cuadro general, o una serie de cifras que sirvan de armazón al desarrollo posible de una economía". (13) De esta manera, la programación general -- provee una visión de conjunto del módulo de evolución económica de un país, mostrando la forma más deseable y viable en -- que se desarrollarán las principales variables macroeconómicas.

Es así que la programación económica general sigue las siguientes fases:

- 1) Recopilación de Información;
- 2) Diagnóstico;
- 3) Prognosis;
- 4) Determinación de Objetivos y Metas;
- 5) Formulación de Modelos de Programación;
- 6) Sectorización Económico-Administrativa de la Programación General.

1) Recopilación de Información.- El examen de la situación presente, proporciona la oportunidad de recopilar y sistematizar la información cuantitativa y cualitativa que resulta indispensable en las fases posteriores del proceso de planeación. En su mayor parte esencial, aparece incorporada a los sistemas corrientes de contabilidad social: las cuentas de --

(13) Tinbergen, Ja. "La Planeación del Desarrollo". Pag. 15.

producto e ingreso, los cuadros de relaciones industriales, - los de balanza de pagos, flujo de fondos, riqueza nacional, - balance nacional. "En particular resultará esencial contar -- con informaciones sistemáticas sobre la población y fuerza de trabajo, incluidas estimaciones y evaluaciones relativas a la desocupación abierta o disfrazada; sobre los principales factores que definen las condiciones de vida de la población - - --alimentación, vivienda, salud, educación y otros bienes y - servicios de uso corriente--, y la magnitud de los déficits - más pronunciados que pueden registrarse; sobre los recursos - naturales, su disponibilidad, grado de conocimiento y aprove- chamiento; y otras informaciones complementarias básicas, in- cluidos los antecedentes más relevantes sobre la organización administrativa en su sentido más amplio y la propia estructu- ra jurídica... El análisis de la información tendría que com- prender, entre otras cosas, una caracterización del ritmo de- crecimiento --a lo largo de un período suficientemente signi- ficativo-- del ingreso, la riqueza y sus relaciones; de los - cambios que haya ocurrido en la distribución del ingreso; de- la influencia ejercida en el sector externo, tanto a través - de las transacciones corrientes, como de los movimientos de - capital; de la participación directa del sector público, sus- fuentes de ingreso y distribución de los gastos; de los dese- quilibrios observados en términos de presiones inflacionarias

problemas de balanza de pagos, o diferencias regionales muy -
acentuadas; y de una evaluación de la política económica que-
se ha seguido, su persistencia, sus orientaciones básicas y -
su eficacia". (14)

2) Diagnóstico.- El diagnóstico, es una primera base --
constituida sobre la información que se ha concentrado, y que
juega un papel medular para la formulación de un plan o pro--
grama. Esta fase presupone una detección de la situación exis-
tente en todos los órdenes: económico, social y hasta políti-
co; de esta manera: "...resultará indispensable un amplio gra-
do de conocimiento —cuantitativo y cualitativo— de la situa-
ción existente y sus tendencias; el esfuerzo de planeación se
justifica en la medida en que exista disconformidad con lo --
que está ocurriendo y se admita que podría ocurrir mejor... -
ambas cosas presuponen conocer con cierta precisión que está-
efectivamente ocurriendo, por qué ocurre así, qué obstáculos-
impiden que ocurra mejor, cuánto mejor podrían ser las cosas,
que esfuerzo exigiría un crecimiento más rápido o como se po-
dría modificar la distribución actual de los frutos de ese --
crecimiento, qué implicaciones políticas y de todo orden ten-
drán esos esfuerzos, etc." (15)

(14) Vuscovic, Pedro. Op. cit. Pag. 12.

(15) Vucovic, Pedro. Ibidem. Pag. 7.

El diagnóstico considera además dos aspectos esenciales que son:

- a) El conocimiento y análisis de la situación actual, o sea la imperante en el momento en que se formula el plan;
- b) El análisis e interpretación de las causas y tendencias que dieron origen a la situación presente.
- 3) Prognosis.- El pronóstico se considera como una proyección de la situación presente a un horizonte futuro con y sin la mediación de un plan o programa. Dicha proyección se hace en relación a la cobertura y vigencia temporal a la que se llegaría, así como la trayectoria que trae como consecuencia una situación planeada: "La prognosis ofrece oportunidad para dejar establecidos los valores de ciertas variables económicas, cuyo comportamiento futuro está ya dictado en alto -- grado por acontecimientos anteriores y actuales, y sobre los que en consecuencia difícilmente puede influirse de manera -- significativa a través de las acciones planificadas en un futuro inmediato". (16)

Las conclusiones a las que finalmente lleguen tanto la -- diagnosis como la prognosis, no se ubican únicamente en el -- plano económico, sino que frecuentemente quedan vinculadas a-

aspectos sociales y políticos, así como a problemas administrativos de carácter institucional definidos en un sentido más amplio.

Este proceso de detección y proyección global, se debe complementar a su vez, a un nivel sectorial y regional. Esto contribuye a hacer más completo el examen de la situación global, a la vez que estos análisis incorporan informaciones y consideraciones más detalladas sobre cada uno de los principales sectores de actividad económica, o sobre determinadas regiones especialmente importantes, que resulten indispensables en las etapas siguientes del proceso de planeación.

El diagnóstico y pronóstico, implican intrínsecamente -- una serie de apreciaciones con carácter técnico, que con el auxilio de ciertas disciplinas tales como la Economía, Econometría, Informática, Estadística, Investigación de Operaciones, etc., proporcionan una visión de conjunto del proceso -- económico-social.

En este punto, es necesario señalar una diferencia cualitativa importante en relación a la aplicación de estas técnicas que se da entre países desarrollados y subdesarrollados. En los primeros, el carácter de la programación económica hace necesario el uso de todo el andamiaje técnico que es posible, debido a la complejidad de las relaciones económicas que presentan.

A diferencia, los países subdesarrollados no requieren - de un complicado herramental para llevar a cabo el diagnóstico y las proyecciones de las condiciones económico-sociales - que presentan, ya que un análisis general de la economía enfocado a los problemas trascendentales que se presentan, pueda obtener los mismos resultados sin necesidad de aplicar técnicas tan refinadas y complejas.

Este es un factor particularmente importante a considerar, ya que todo proceso de programación económica y social, - no debe recoger los patrones de aquellos métodos o modalidades aplicados en países avanzados, sino enmarcarse en las condiciones y contexto de una realidad concreta. Asimismo dicho proceso no debe perderse en la técnica de proyección, sino -- que esta fase debe de servir para valorar qué acciones de planeación son susceptibles de realizarse en el corto, mediano y largo plazo, según las condiciones presentes y futuras que se dan en un país determinado.

4) Determinación de Objetivos y Metas. - La estructura--ción de un plan o programa, requiere de objetivos fundamentales, que en consecuencia, tienen que precisarse para orientar la acción, es decir, expresar en términos cualitativos y cuantitativos lo que se quiere lograr con la ejecución del plan. - Pero se trata también de dejar establecido un marco de referencia indispensable para las etapas siguientes, susceptible-

de revisarse y eventualmente rectificarse en fases posteriores, una vez que se disponga de mayores elementos de juicio sobre las consecuencias y requisitos que directa o indirectamente plantea la consecución de esos objetivos.

En una primera instancia, la definición preliminar de objetivos y metas tendrá que apoyarse principalmente en las conclusiones del diagnóstico. Lo que es importante determinar en esta etapa preliminar, es conocer que capacidad posee el Sector Público para cumplir con esos objetivos y metas respecto a su financiamiento, y en relación al gasto que significará la realización de cada programa; esto dará la pauta para establecer la factibilidad de conseguir los objetivos y metas -- planteados, y permitirá además fijar una posición realista en cuanto a los alcances y límites que puede tener la planeación, a la vez que garantizará en cierto sentido la ejecución y continuidad de los programas y proyectos propuestos.

5) Formulación de Modelos de Programación.- Estos constituyen un conjunto de ecuaciones que se derivan directamente de la contabilidad social, y que incluye las principales variables de carácter económico y social; dichos modelos cumplen con las siguientes finalidades:

- Equilibrar al conjunto de la Economía;
- Promover el crecimiento armónico de los sectores de actividad;

- Fijar las condiciones para el crecimiento acelerado;
- Traducir los beneficios económicos en términos sociales (vivienda, salud, educación, etc.).
- Incentivar la cooperación del sector privado en la toma de decisiones para la formulación, y en la ejecución misma del plan;
- Proyectar la asignación de los recursos que serán necesarios para llevar a cabo los principales programas y proyectos.

Para conseguir estos objetivos, se utiliza el manejo de las variables siguientes, que son:

PB	Producto Bruto
K	Capital
C	Consumo
IB	Inversión Bruta
D	Depreciación
X	Exportaciones
M	Importaciones
SBP	Saldo en la Balanza de Pagos
DEX	Deuda Externa

Cuya vinculación se da en las seis ecuaciones siguientes:

- | | |
|----------------------------------|-------------------------|
| 1) $PB = C_i + IB_i + X_i - M_i$ | 4) $D_i = d \cdot K_i$ |
| 2) $PB_{i+1} = a \cdot K_{i+1}$ | 5) $IN = K_{i+1} - K_i$ |
| 3) $IB_i = IN_i + D_i$ | 6) $SBP_i = X_i - M_i$ |

En donde la ecuación 1) refleja la distribución de los bienes y servicios disponibles (el producto ajustado por el saldo de la balanza de pagos), la ecuación 2) registra la identidad del producto bruto y el capital multiplicado por la relación producto capital. La ecuación 3) define la inversión bruta y la depreciación. La ecuación 4) muestra el monto absoluto de la depreciación como igual al capital por la tasa media de depreciación. La ecuación 5) define a la inversión neta como igual a la diferencia entre los capitales de dos períodos sucesivos, y la ecuación 6) al saldo de la balanza de pagos como diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios. (17)

Estas relaciones entre variables económicas, son los principales elementos que contienen generalmente los modelos de programación, y la combinación de todas ellas darán al proceso flexibilidad en la elección de las óptimas alternativas para conseguir los objetivos y metas que pretenda alcanzar el plan. Por lo tanto la utilidad que representa la aplicación -

(17) Vuscovic Pedro. Ibidem., tomado el cuadro y la relación de variables económicas.

de estos modelos a este respecto, se constituye en ser instrumento eficaz para la definición de las metas generales que se plantean, y ofrecer algunos elementos de juicio para evaluar anticipadamente las consecuencias y resultados que se asocian a su logro; así como ayudar a evaluar la influencia que tendrán en el futuro.

Como afirmara un autor respecto a los modelos de programación: "...la mayor utilidad del modelo radica en que se asegura la sujeción a varios principios esenciales, que pueden sintetizarse en términos de principios de coherencia, interdependencia y periodicidad. El primero se refiere, a la necesidad de que no se fijen más objetivos simultáneos que los que permiten las relaciones básicas, de manera que no se propongan metas o propósitos que pudieran ser incompatibles. El segundo implica reconocer explícitamente todos los sectores de la economía están directa o indirectamente relacionados entre sí, de manera que las acciones que se emprendan o los cambios que se registren en uno de ellos determinarán en todos los otros. Por último, el tercero, se limita a aceptar la conclusión bien obvia de que en el período actual hay muchas cosas que están dadas de hecho por lo ocurrido en períodos anteriores, y que mucho de lo que se haga hoy no tendrá efecto inmediato, pero determinará y comprometerá cosas futuras". (18)

(18) Molina López Guillermo. "El Presupuesto por Programas en el Sector Público". Pag. 65.

Asimismo, la utilidad de estos modelos no solamente se traduce en términos de orden económico, sino en otros de tipo cualitativo que permiten conocer y valorar el potencial que el Sector Público posee en la instrumentación de una estrategia de planeación, a la vez que permite encauzar sus acciones ya que:

- a) Proporciona una visión de conjunto del proceso económico, detectando los principales estrangulamientos que existen entre los sectores económicos, lo que -- aporta las directrices para establecer la acción del Estado en la producción de bienes y prestación de -- servicios a través de los organismos públicos, su- -- pliendo así y en la medida de lo posible las fallas- -- estructurales de la economía, al dirigir la política- -- sustitutiva de importaciones;
- b) Define la inversión en un período base, fijando los- -- criterios de inversión futura que representará la -- puesta en marcha de programas y proyectos específi- -- cos, estableciendo los requerimientos en materia de- -- financiamiento para el Sector Público, los niveles -- de participación del sector privado, e inclusive la- -- utilización de crédito externo;
- c) Aporta el conocimiento de la distribución de bienes- -- y servicios disponibles entre los sectores económi- --

cos, el gobierno y la sociedad.

El papel más importante que reviste un modelo de programación se encuentra al interior de un país subdesarrollado, - ya que los principales elementos de juicio que brinda, están - dados al establecer una serie de criterios de orden cualitativo y cuantitativo que el Sector Público debe de tomar en cuenta al encauzar una estrategia de planeación tendente al desarrollo, sobre todo en aquellos aspectos en los cuales se acusa una dependencia estructural con los países avanzados, distinguiendo en determinado momento los alcances a que se puede aspirar, y los límites a los cuales estará sujeto ese esfuerzo.

6) Sectorización Económico-Administrativa de la Programación General.- El siguiente paso de la programación, es descender a los niveles microeconómicos sectoriales, ya que las exigencias de cambio en el aspecto macro-económico se extendán también a las estructuras de la producción desde el punto de vista de su origen sectorial. Este punto desde luego que - implica también al sector público, ya que como consecuencia -- del distinto comportamiento de la demanda de diferentes tipos de bienes y servicios que produce o presta, transformarán la composición sectorial del producto bruto. Esta situación puede conducir a la necesidad de elaborar una política de estímulos discriminatorios, o de reformas institucionales profundas,

según la mayor o menor intensidad de crecimiento que se plantea por cada sector: "...las acciones tendentes al desarrollo de determinadas industrias pueden tener que obedecer a una serie de condiciones de congruencia. Los recursos totales —tierra, capital, trabajo calificado— que hayan de emplear en conjunto, no pueden exceder la cantidad disponible de estos recursos. Las cantidades producidas tienen que venderse; para que puedan venderse sus precios tienen que satisfacer ciertas condiciones, y estos precios dependen de los precios de la tierra, del capital y del trabajo. Se necesitan importaciones, pero hay que pagarlas con exportaciones o por la importación de capital, y así sucesivamente. Las actividades de ciertas industrias tienen que estar relacionadas la una con la otra, —puesto que la una usa los productos de la otra, o puesto que ambas proporcionan productos a una tercera. Los impuestos cobrados por el gobierno, junto con los préstamos y el financiamiento deficitario, deberán cubrir el gasto total planificado. La programación a este nivel, trata de establecer una serie de cifras que satisfagan todas las condiciones, y encauzar de esta manera la acción planificadora". (19)

La idea que se expresa entonces al llevar a cabo la sectorización, es compatibilizar gradualmente los planes secto--

(19) Tinbergen, Jan. Op. Cit. Pag. 13.

riales respecto del plan global que se tenga, en cuanto a la definición de objetivos, metas y políticas que condicionan su consecución; papel de cada uno de esos sectores en los postulados generales del plan y de los programas específicos, así como la importancia que tiene la acción de la Administración Pública en el estímulo y coordinación de sus actividades vía la asignación de recursos.

Es así que los modelos de programación actúan en la economía capitalista, no sólo para obtener proyecciones económico-sociales de primer orden para la planeación, sino también permitir al Sector Público instrumentar una estrategia viable de acción, acompañada de una serie de alternativas básicas a fin de cumplir con los objetivos y metas contenidos en el plan.

Paralelamente a la programación económica y social que realiza el gobierno en el ámbito general, existen programas específicos encomendados a las instituciones públicas, según sus atribuciones y funciones sustantivas.

De esta manera, los programas de las instituciones públicas, independientemente de su carácter económico o social, -- constituyen un conjunto de acciones homogéneas y coherentes -- que son instrumento, mediante el cual, las instituciones del Sector Público cumplen sus funciones, procurando lograr objetivos y metas cuantificables a través de actividades y obras-

específicas; coordinando los recursos humanos, materiales y financieros con resultados mesurables, así como con costos globales y unitarios; de cuya ejecución se encarga a organismos competentes de alto nivel.

El programa gubernamental visto de esta forma, es elemento principal de vinculación con el presupuesto público, y por ende es la base para la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del propio presupuesto.

Siguiendo el nivel de desagregación se encuentran los subprogramas, que se constituyen en la división de algunos programas complejos, cuando existen metas parciales destinadas a facilitar la ejecución específica de las tareas encomendadas a una área, para lo cual se fijan metas parciales cuantificables, que deben ser logradas por determinadas unidades administrativas, a través del uso de recursos humanos, materiales y financieros; estableciendo también costos globales y unitarios.

Resulta de especial importancia destacar, para concluir este punto de la programación, que ésta principalmente en los países subdesarrollados no debe enfocarse en forma excesiva a los aspectos teóricos y técnicos, ni estar orientada a llegar a un nivel de detalle muy minucioso. Por el contrario, la acción de la planeación deberá tomar en cuenta la realidad del contexto nacional, y por tanto las condiciones en las cuales

un determinado plan será instrumentado.

Esto obviamente dependerá de la política de planeación - que siga un determinado país, y estará desde luego vinculado al nivel de concientización que exista entre las autoridades responsables y los técnicos de formular y poner en marcha el plan, acerca de los problemas que afronta el país, ya que - - "Existe una diferencia entre formular sanos presupuestos nacionales en términos socioeconómicos y planear teóricamente - desarrollos nacionales a largo plazo, como frecuentemente se hace. Las extrapolaciones de modelos matemáticos en estadísticas dubitativas, para períodos base discutibles, parecen haber seguido el camino equivocado, aún cuando es posible que los economistas se pongan de acuerdo. Además estas proyecciones a largo plazo han sido de pequeño o dudoso valor y frecuentemente han probado ser perjudiciales, por poner atención a la teoría del desarrollo a costa de su realización práctica... Una buena planeación gubernamental, consiste en establecer prioridades inteligentemente para el programa de inversión pública y formular un conjunto razonable y consistente de políticas gubernamentales que estimulen el desarrollo del sector privado... El peligro principal de un ejercicio macroeconómico reside en su propensión a deslumbrar. Entre más cifras hay en un plan elaborado por un ejército de profesionales que haya trabajado para hacerlos consistentes, más persuasivo se con--

vierte un plan. La atención se desvía de la política a la - -
aritmética". (20)

I.2.2.2.2. Proyectos.

Dentro del marco global de una estrategia de planeación, los proyectos se constituyen dentro de la programación económica y social como un medio de máxima concreción para llevar a la práctica las metas propuestas por el plan, de tal manera que "Cada acción específica que lleva a concretar los programas, se convierte en un proyecto que en conjunto están ligados entre sí, tanto por razones de homogeneidad sectorial como -- por complementación espacial y temporal. El análisis de estos proyectos no puede hacerse prescindiendo del marco del programa donde están insertos". (21)

La importancia y el valor de los proyectos dentro de la programación económica y social, radica en que se encuentren agrupados coherentemente, y en relación a los programas principales: "Un programa es algo más que un paquete de proyectos, porque supone también vinculaciones entre los proyectos componentes. Esas vinculaciones pueden consistir en relaciones inmediatas de insumo-producto entre los proyectos, o de comple-

(20) Informe Clay citado por: Lewis W. Arthur. "Teoría de la Planificación Económica". Pags. 12-13.

(21) I.L.P.E.S. "Guía para la Presentación de Proyectos". - - Pag. 27.

mentación menos directa que hace sin embargo, que la realización de un proyecto sea requisito de la viabilidad de otro".- (22) .

Se clasifican según corresponde a su carácter, pudiendo ser proyectos de infraestructura económica, si la decisión final de su realización se hace en base a una demanda potencialmente capaz de pagar el bien o servicio que se produzca; y social si el precio mencionado es pagado por la sociedad vía -- los impuestos, subsidios, etc.

Según su naturaleza se dividen en proyectos de implantación, cuando estos se enfocan a la producción de un bien o -- servicio, el cual es nuevo en el mercado; y de operación cuando se pretende la racionalización en los recursos productivos de alguno que ya existe.

De acuerdo a su categoría, se definen según su correspondencia a un sector de actividad económica y social, como pueden ser: producción de bienes, infraestructura económica, infraestructura social y prestación de servicios.

Finalmente de acuerdo al ámbito de responsabilidades, --

(22) *Ibíd.*

los proyectos pueden ser originados y ejecutados en el Sector Público o en el privado, aunque en los países subdesarrollados se pueden encontrar de carácter mixto.

Un proyecto comprende dos etapas fundamentales:

- a) Fase de Preinversión
- b) Fase de Inversión.

a) Fase de Preinversión.- Esta etapa contempla a su vez las siguientes fases:

- a.1 Idea Identificada. En la cual se detecta una necesidad sin cobertura que puede satisfacer el proyecto;
- a.2 Estudio Previo de Factibilidad. Donde se identifican una serie de alternativas viables que reflejan que el proyecto puede ser realizado;
- a.3 Estudio de Factibilidad. En el cual son analizadas todas las alternativas posibles que puede tener un proyecto en sus diversos aspectos.

Cada una de estas etapas implica un paso para asegurar la inversión del proyecto, ya que en las primeras (idea identificada y estudio previo de factibilidad), se puede tomar la decisión de seguir o no con los estudios para llevar a cabo el proyecto, y ya en el Estudio de Factibilidad se lleva a cabo el análisis de los problemas, así como la forma de ejecución, que en cierta manera ya está delineada.

El Estudio de Factibilidad, abarca estudios completos acerca de cuatro aspectos fundamentales del proyecto que son:

- 1.- Estudio de Mercado y Comercialización;
- 2.- Estudio Técnico;
- 3.- Estudio Financiero;
- 4.- Evaluación Económica y Social.

- 1) Estudio de Mercado y Comercialización.- Este contempla la identificación del producto en relación al análisis de la oferta y la demanda actual y futura, así como el área de mercado.

Con este estudio se pretende obtener información precisa sobre qué sectores de la sociedad demandan el bien o servicio que se producirá; en qué cantidad se demanda; y en qué proporción el proyecto cubrirá esas necesidades. Se obtendrán por otra parte, informaciones complementarias sobre la capacidad de oferta del proyecto, así como también su relación con otros proyectos existentes, tanto del Sector Público como privado.

- 2) Estudio Técnico.- Este análisis incluye la determinación del área geográfica del proyecto, con el fin de relacionar por una parte, la disponibilidad de materias primas en la zona y el área de mercado; y por -

otra parte, el tipo de tecnología a utilizar, de lo -- que se derivará la definición de la maquinaria y equi-- po necesarios, de acuerdo con el tamaño del proyecto-- y el grado de tecnificación que requerirá el proceso-- de producción en su fase de operación.

- 3) Estudio Financiero.- En el se presentan las magnitu-- des de inversión que definieron fases anteriores (es-- tudio técnico y de mercado).

Este estudio refleja además, la viabilidad del proyec-- to en cuanto a los recursos financieros disponibles, - y asimismo representa el compromiso de los mismos a - un determinado proyecto, comparándolo con otras posi-- bilidades conocidas de inversión.

Los análisis que comprende el estudio son los siguientes:

- 3.a) Recursos Financieros destinados a la Inversión.- - -

Ellos se expresan en los requerimientos totales de ca-- pital, tanto fijo como circulante que requiere el pro-- yecto en las fases de ejecución y puesta en marcha;

- 3.b) Análisis y Proyecciones Financieras.- Esta parte re--

presenta un estudio comparativo entre el destino de - los recursos financieros, y las proyecciones de ingre-- sos, cuando el proyecto empiece a operar (es decir en-- su puesta en marcha, y con un plazo determinado de -- tiempo).

A su vez, tomará en consideración el análisis de mercado, la influencia de la política comercial y monetaria sobre la fijación de los precios de insumos -- que el proyecto demanda en su operación, y de los ingresos provenientes que el mismo generará.

- 3.c) Fuentes de Financiamiento.- En esta fase se presenta un resumen formalmente ordenado en un cuadro, de las fuentes de los recursos financieros que se dispondrán, y su canalización en los distintos usos que -- comprende el proyecto. En otros términos contables, -- esto sería la aplicación de un cuadro de fuentes y -- usos enfocados a cada proyecto.

Lo importante en este apartado, es considerar las necesidades de financiamiento que requerirá el proyecto, de fundamental importancia para el Sector Público, ya que el origen -- de los fondos se puede constituir en:

- 1) Capital propio del Sector Público.- A través de recursos presupuestarios o fondos especiales;
- 2) Préstamos a Mediano Plazo.- Del mismo sector financiero de la Administración Pública, o del sector privado;
- 3) Créditos a Corto Plazo;
- 4) Autofinanciamiento.- Vía la recaudación de tarifas o

venta del producto;

- 5) **Financiamiento Externo.**- A través de instituciones - financieras internacionales.

- 4) **Evaluación Económica y Social.**- La evaluación consti-
tuye una fase crítica, consistente en la determina-
ción de la coherencia lógica que debe existir entre
la información generada en cada uno de los análisis-
anteriores (Estudios de mercado, técnico y financie-
ro), así como la valoración del impacto que el mismo
producirá en su fase de operación medido esto a tra-
vés de criterios de rentabilidad económica y social.

En otras palabras, la evaluación de un proyecto consiste en: "un balance de las ventajas y las desventajas de asignar-
al proyecto analizado los recursos necesarios para su realiza-
ción". (23)

Por lo tanto la evaluación es el establecimiento de un -
criterio para comparar una alternativa de inversión que repre-
senta la realización de un proyecto, en relación a otras, to-
mando como referencia la relación costo-beneficio, y su carác-
ter económico y social.

La evaluación económica de un proyecto comprende la uti-
lización de categorías tales como: precios de mercado, la tra

(23) O.N.U. "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico". --
Pag. 17.

ducción financiera de su rentabilidad económica y los efectos directos del proyecto en la economía a través de su aporte en bienes o servicios terminados.

Por su parte, en la evaluación social, las características que se manejan son cualitativa y cuantitativamente diferentes, ya que se introducen otro tipo de conceptos como son: precios sombra, que son los precios de mercado ajustados según valores ponderados respecto a los beneficios que desde un punto de vista social traerá como resultado el proyecto; sus efectos indirectos en la economía; y en general su rentabilidad social valorada por el Sector Público.

b) Fase de Inversión.

Dentro de esta fase se considera la ejecución del proyecto, es decir su realización, así como la puesta en marcha que se define como el inicio en la operación del mismo, y la consiguiente generación de bienes y servicios.

Cada una de las fases mencionadas en todo el proceso de formulación y evaluación, va cimentando en cierto grado un paso de certidumbre y viabilidad del proyecto, considerando siempre el ámbito interno y externo del mismo. Esto es esencial, ya que las relaciones entre los proyectos, los programas y el plan representan una vinculación necesaria entre las metas aplicables a un mismo proceso de planeación.

La importancia de enmarcar los proyectos dentro de una estrategia de planeación radica en dos aspectos fundamentales:

- 1) Los recursos disponibles son insuficientes para llevar a cabo todos los proyectos que plantean los programas, por lo que se deben establecer criterios altamente selectivos para canalizar la inversión pública. Esto es especialmente importante en los países subdesarrollados, en los cuales el financiamiento propio es escaso y el externo es condicionante;
- 2) Determinados proyectos de inversión no corresponden a los objetivos generales plasmados en los planes y programas, lo que hace necesario una revisión en cuanto a las instancias de formulación y evaluación, para verificar si se encuentran verdaderamente insertos en el marco de coherencia de la programación general.

De esta manera, sólo cuando han sido establecidas las metas cuantitativas del plan, y valorado el aporte de cada proyecto a los objetivos planteados en relación a los recursos disponibles, se puede programar su realización. Además, en la medida en que el gobierno de un país cuenta con recursos escasos para llenar un sinnúmero de necesidades, es indispensable establecer prioridades, adoptando en principio -

sólo los proyectos de más alto rendimiento económico, o de mayor beneficio social que puedan ser enmarcados en una estrategia de planeación.

1.2.2.2.3 Presupuesto Público por Programas.

Constituyendo otro de los instrumentos de primer orden en la planeación, se encuentra el presupuesto por programas, dado que este expresa la parte financiera del plan, y el medio más significativo para saber si se lleva a cabo o no, a través de la asignación que se hace de los recursos, constituyéndose además en un medio de control.

El presupuesto es por tanto "el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del Sector Público; en el que se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado, para cumplir los propósitos o las metas de cada programa y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento". (24)

El presupuesto por programas es también "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno

(24) Rodríguez Aznar J. Vicente. "Elementos de Economía Presupuestaria". Pag. 5.

realiza en cumplimiento de sus funciones; pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados, resoluciones, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza". (25)

Complementando los conceptos antes mencionados, el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, -- atendiendo a objetivos específicos y los costos de ejecución del citado trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas de largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico". (26)

Así, cabe destacar que el presupuesto por programas clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de -- ellos. Los programas y actividades están a cargo de las dependencias administrativas del gobierno, que pasan a ser uni

(25) O.N.U. "Presupuesto por Programas y Ejecución de Actividades. (E/CN.12/BRW L2/L4). Julio de 1962.

(26) O.N.U. "Presupuesto por Programas y Ejecución de Actividades".

dades ejecutoras y responsables de programa. El sistema de presupuesto por programa, se presenta como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo y de mejorar la selección de las actividades gubernamentales, ya que su característica principal es que en todas las fases del proceso, la atención se concentra en el trabajo a realizar o en los servicios a prestar y se determinan las acciones para lograr los objetivos de cada programa, en términos del volúmen de trabajo y los costos de producción.

Las ventajas de este sistema presupuestario son resumidas de la manera siguiente:

- Mejor planeación del trabajo;
- Mayor precisión en la confección de los presupuestos;
- Determinación concreta de responsabilidades;
- Mayor oportunidad para reducir costos;
- Mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo y de la sociedad, sobre el contenido del presupuesto;
- Información más completa y de mejor calidad;
- Identificación de funciones duplicadas;
- Mejor revisión del trabajo administrativo;
- Mejor control de la ejecución del programa;

— Mejor comprensión de las necesidades. (27)

Desde otro punto de vista, se pueden mencionar las siguientes ventajas del presupuesto por programas como sigue:

- a) Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos, sienten la necesidad de elaborar un método de planeación, para estimar la cantidad de bienes y/o servicios que generarán en el siguiente ejercicio presupuestario, así como sus costos;
- b) El sistema de presupuesto por programas, acumula sistemáticamente información necesaria para la formulación y permanente revisión de los planes;
- c) Permite evaluar la eficiencia operativa de las unidades responsables de programas y proyectos, ya que el sistema de presupuesto por programas contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precisas que permiten la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos.

La técnica de presupuesto por programas, se ha desarrollado para subsanar la falta de información de que adolecen los-

(27) Martner, Gonzalo. "Planificación y P.P.P." ILPES. Pags. 196-197.

presupuestos tradicionales. Estos dan la ilusión de precisión y control legislativos; sin embargo, cuando se trata de interpretar el significado real en términos de actividad del Estado, se cae en el vacío. Al contrario el presupuesto por programa, muestra el significado de la actividad estatal, clasificada en diversos rubros, conceptos y niveles.

Es necesario señalar, que el presupuesto por programas implica no sólo la consecución de acciones inmediatas, sino que también se orienta al logro de objetivos y metas de largo plazo plasmadas en planes y programas globales, sectoriales, o regionales de desarrollo. De esta manera, este sistema presupuestal se adapta a las necesidades de planeación presupuestaria y sus diversas clasificaciones sirven al Organismo Central de Presupuesto, al titular del Ejecutivo, a los legisladores, etc., para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas, y de la distribución de los fondos entre los mismos, con el fin de asegurar el mejor cumplimiento posible de las funciones y tareas a cargo del Estado; asimismo permite una mejor comprensión por parte de la población acerca de lo que el Estado realiza con los recursos públicos nacionales.

Así, la clasificación por programas procura estructurar o ubicar las cosas que el gobierno compra en un conjunto organizado, de acuerdo a las actividades que se realizan o a los -

fines que se persiguen, es decir, se evalúan en función de un producto final o terminado que es la expresión de ciertas decisiones previamente programadas. La clasificación por programas enlaza las cosas compradas y las cosas realizadas o cumplidas. En cambio, este último aspecto queda oculto en la clasificación tradicional por objeto del gasto. La clasificación por resultados reorganiza los datos para precisar, en lugar de confundir, las responsabilidades, no sólo en el sentido jurídico y contable, sino también en el sentido de la eficiencia y la eficacia con que cumplen su cometido.

En la técnica del presupuesto por programas, existen diversas categorías programáticas que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria. Estos conceptos son: Función, Subfunción, Programa, Subprograma, Proyecto o Actividad, Tarea u Obra y Operación o Trabajo. En el presupuesto tradicional los conceptos básicos del presupuesto se refieren a los bienes y servicios que adquiere el gobierno para la operación de los órganos estatales.

Otra diferencia importante entre estas dos concepciones presupuestarias se refiere a los elementos y enfoques practicados en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Dichas diferencias se presentan en el siguiente cuadro, incluyéndose en el mismo, al presupuesto con orientación programática, como una fase intermedia entre el presupuesto tradicional

y el presupuesto por programas.

CUADRO: Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programas.
Comparación del Proceso Presupuestario.

TIPO DE PRESUPUESTO FASES	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO CON ORIENTACION PROGRAMATICA	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Marco Político. (Decisiones)	Exclusivamente Financiero	Financiero funcional Objetivos	Planeación, Programación Objetivos, Metas
Programación	No Existe	Parcial o incipiente	Programación Presupuestal
Formulación	Centralizada	Parcialmente Descentralizada	Descentralizada
Aprobación	Por Instituciones	Por Instituciones y funciones	Por Programas a realizar
Ejecución	Por partidas de gasto o por proporciones del ejercicio presupuestal por doceavos	Calendarización de los Gastos	En base a Programas
Control y Evaluación	Financiera y legal administrativa	Financiera y legal administrativa	Eficacia y Eficiencia
Reprogramación	Financiera	Financiera	Actualización de la planeación y programación

Por último, otra diferencia que debemos identificar es la que se refiere a las clasificaciones presupuestarias que utilizan tanto el presupuesto tradicional, como el presupuesto

por programas.

El presupuesto tradicional distribuye los gastos del Estado por instituciones, plasmando el volúmen del gasto asignado a cada institución. También distribuye el presupuesto por objeto del gasto que se define como un nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere. En cambio el presupuesto por programas distribuye las asignaciones presupuestales bajo las siguientes clasificaciones, además de las consideradas en el tradicional:

- 1) Económica.- Distribuye los ingresos y gastos en corrientes y de inversión.
- 2) Por Programas y Actividades. Considera el alcance y costo de los programas de gobierno. Además suministra antecedentes de lo que el gobierno hace en términos de producto final o actividades.
- 3) Sectorial y Regional. Hace la distribución presupuestal de recursos humanos, materiales y financieros de la producción, de la infraestructura, de la administración general, de los servicios financieros, etc.

El presupuesto por programas se convierte así en una técnica que integra la planeación, programación y presupuestación ya que su función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas que se plantean en el largo y mediano plazo; seleccionar combinaciones de recur-

tos de la manera más adecuada posible, promoviendo así la efi cacia y la eficiencia de la Administración Pública al propo-- ner la asignación óptima de los recursos.

Desde esta óptica "El presupuesto no constituye un fin - sino un medio para lograr los objetivos preestablecidos en la planeación... Su importancia no reside en elaborar un buen do cumento financiero, sino y fundamentalmente en considerar los fines que con este instrumento se persiguen (mejorar las deci siones, racionalizar el uso de recursos, incrementar la pro-- ductividad, reducir costos, etc.) (28)

El presupuesto público por programas se encuentra inser-- to dentro de un presupuesto económico general, el cual se con-- vierte en instrumento de ejecución del plan de corto plazo o-- plan anual operativo, al establecer una coherencia cuantitati va de las decisiones que se logra mediante una línea de desa-- gregación en la formulación de los distintos tipos de presu-- puesto. Tomando como base lo anterior, el presupuesto económi co general va descendiendo a los programas sectoriales, con-- cluyendo con los balances de recursos materiales y humanos. - "Para cumplir con los requisitos de definir las áreas de admi nistración de las decisiones, el presupuesto global se comple

(28) Molina López, Guillermo. "El Presupuesto por Programa". - Pag. 55.

menta con un plan operativo para el Sector Público (un programa para el gobierno y sus empresas públicas), un presupuesto de comercio exterior, un presupuesto monetario y un presupuesto de fuentes y usos de fondos. De esta manera, el resultado del análisis de coherencia a nivel global y sectorial, puede tomar carácter operativo en términos de una especificación de las acciones que deben ejecutar el gobierno en general, las empresas públicas, las instituciones encargadas del comercio exterior, de la política monetaria y de la política de recursos humanos y materiales". (29)

En ese nivel de desagregación, el presupuesto programático del gobierno central y de las empresas públicas, expresa el principal medio de acción del Estado para la ejecución del plan anual, además de contribuir como ya se mencionó anteriormente, a la consecución de los objetivos y metas planteados para el mediano plazo.

El presupuesto público por programas cuenta con los siguientes instrumentos de operación:

- a) Programa Financiero;
- b) Calendario de Actividades;
- c) Programa de Recaudación de Ingresos;
- d) Programa Actualizado;

(29) *Ibíd.* Pág. 63.

e) Sistema de Información Física y Financiera.

a) Programa Financiero.- Es un instrumento de aplicación a los programas, el cual refleja las metas específicas a lograr, los órganos e instituciones responsables de esos programas, así como los requerimientos financieros que se necesitarán durante el año en cuestión, ordenados en forma cronológica. Además es el punto de partida y de referencia para la presentación de informes financieros y el avance en la ejecución de programas, facilitando de esta forma su contabilidad y por ende, el control del gasto público.

b) Calendario de Actividades.- Comprende la especificación cronológica en el desarrollo de las actividades dentro de un programa durante el ejercicio financiero, así como el avance previamente establecido en la consecución de las metas fijadas para períodos breves.

Esto constituye además un medio para delegar responsabilidad a las unidades ejecutoras, a la vez que -- permite determinar con precisión las actividades a desarrollar.

c) Programa de Recaudación de Ingresos.- Consiste en establecer un cálculo estimativo de los ingresos men--

suales del Sector Público, con determinación del flujo de entradas a través del año fiscal, para lo cual hay que tener en cuenta entre otras cosas: las posibilidades y capacidad de endeudamiento, el comportamiento general de las actividades económicas internas y externas, así como las proyecciones del ahorro y consumo público. Esto permite fijar un criterio -- adecuado para determinar la magnitud financiera de los programas del Sector Público y los alcances que se pretenderán a través de su ejecución, sin llegar a ser demasiado ambicioso respecto a la capacidad -- económica del gobierno.

- d) Programa Actualizado.- Es el mecanismo a través del cual se mantiene una información al día respecto al avance físico y financiero de los programas, cambios de política sectorial, etc. Esta comunicación facilita la fase de control y evaluación del presupuesto, a la vez que se constituye en una información básica para la asignación de recursos en periodos posteriores.
- e) Sistema de Información Física y Financiera.- Es el sistema por medio del cual se verifica el necesario flujo de información de la unidad responsable del programa, a los órganos institucionales, sectoriales

y centrales de planeación y presupuesto; a los órganos nacionales de control y de estos al programa respectivo. Paralelamente este sistema debe contener un subsistema de contabilidad gubernamental con el fin de consolidar dicho sistema de información, y en el cual se manejen distintos criterios contables (de caja, de costos, patrimonial, presupuestario y administrativo).

Esta serie de instrumentos operativos que se han mencionado, hace posible que el presupuesto público por programa -- pueda funcionar con racionalidad, al considerar por una parte, los ingresos que por diversos conceptos recibe el gobierno, y por la otra, la asignación financiera destinada a cada programa, subprograma y proyecto; resaltando en esta etapa la vinculación existente por medio de un sistema de comunicación entre las unidades responsables y los órganos centrales de planeación y presupuesto.

I.2.2.2.3.1 El Proceso Presupuestario.

Este proceso se puede definir como "...un proceso continuo dinámico y flexible a través del cual se programa, formula, discute y aprueba, ejecuta, controla, evalúa y reformula la actividad del Sector Público en sus dimensiones físicas y-

financieras". (30)

Este proceso posee un sentido socio-político que está expresado al establecer el gobierno un camino que se considera como el más aconsejable para la buena gestión de la actividad pública, indicando una dirección unívoca que conjuga todos -- los esfuerzos de su estructura administrativa, procurando alcanzar así su fin político y el desarrollo de determinados -- sectores económicos y sociales.

Un sentido financiero al comprometer los recursos en la ejecución de programas, subprogramas y proyectos; estableciendo una correlación indivisible entre un plan de trabajo de la Administración Pública y el programa financiero en sí.

Y el sentido jurídico, al constituirse el presupuesto en un instrumento legal que proviene de organismos públicos, el cual produce efectos en la creación y mantenimiento de obligaciones, no solamente para la Administración Pública en su conjunto, sino también para el sector privado e inclusive para los ciudadanos en particular.

Tomando estos antecedentes en consideración, las fases -- del ciclo presupuestario son las siguientes:

- a) Programación y Formulación;
- b) Discusión y Aprobación;

(30) Molina López Guillermo. Op. Cit. Pag. 78.

c) Ejecución;

d) Control y Evaluación.

a) Programación y Formulación.- Esta etapa consiste en la fijación de metas y asignación de recursos humanos y financieros, con el fin de transformar las metas a largo plazo en metas desagregadas de corto plazo, definiendo su contenido a través de programas concretos de trabajo.

Con el fin de que esta fase cumpla con racionalidad y coherencia su cometido dentro del ciclo presupuestario, es necesario observar en los distintos niveles jerárquicos que participan de la gestión pública, los siguientes aspectos:

- Participación del gasto público en el producto;
- Participación de la institución específica en el gasto público;
- Niveles de ingresos del Sector Público;
- Nivel y capacidad de endeudamiento;
- Programación de los ingresos públicos;
- Conocimiento y manejo de las categorías programáticas vigentes en el Sector Público como son: Función, Subfunción, Programa, Suprograma, Actividad, Proyecto, Tarea, Obra y Trabajo;

- Conocimiento y aplicación de los criterios de apertura programática;
- Adecuación de metodologías apropiadas para la integración de programas a nivel institucional, sectorial y regional. (31)

b) **Discusión y Aprobación.** - En el desarrollo de esta fase se verifica el examen por parte de comisiones legislativas del proyecto de presupuesto formulado por el gobierno.

En esta revisión se piden informaciones básicas y antecedentes a los funcionarios responsables de la programación y ejecución; se redacta un informe sobre el documento y la política que lo orienta (principalmente en lo que a consistencia de objetivos y metas se refiere), y los resultados que se proponen alcanzar a través de la ejecución de programas en diferentes sectores de actividad de la Administración Pública.

c) **Ejecución.** - Consiste en una serie de decisiones y operaciones financieras, que permiten la concreción anual de los objetivos y metas determinados para el Sector Público en los planes de corto y mediano pla-

(31) Esquema tomado de Molina López G. Op. Cit. Pag. 79.

zo, como ya se ha mencionado. Esta serie de decisiones genera el flujo de recursos materiales y financieros mediante la utilización de técnicas específicas, procedimientos administrativos, contables, de productividad, de manejo financiero, de control, etc. Este flujo es llevado a cabo por las unidades responsables de la administración de todo el proceso presupuestario en cada unidad programática, en las cuales se definen los criterios de ejecución del gasto, y para lo cual se diseña la programación de la ejecución presupuestaria consistente en la previsión de las disponibilidades de recursos reales y financieros para un período que comúnmente es anual; según Rodríguez Aznar, los factores que se deben considerar en relación a las fuentes de financiamiento del presupuesto público, así como su destino, son los siguientes:

- 1) Conocer la estructura y funcionamiento del presupuesto;
- 2) Identificar las características de cada una de las fuentes de financiamiento o por lo menos las principales, así como sus relaciones con otras variables de carácter económico, social y espacial;
- 3) Conocer todo el proceso de flujo de ingresos;

- 4) Poseer datos sobre el comportamiento de las diferentes fuentes de financiamiento en periodos anteriores;
- 5) Identificar las causas que podrían alterar el comportamiento relativo de las diferentes fuentes de los ingresos;
- 6) Identificar el gasto presupuestado, según los conceptos económicos y por periodos que hayan sido seleccionados para la programación presupuestaria;
- 7) Conocer el grado de rigidez del gasto corriente y de capital, con base a los programas y la clasificación por objeto del gasto;
- 8) Establecer el nivel de obligaciones de ejercicios anteriores y sus vencimientos;
- 9) Disponer de información sobre el comportamiento del gasto en años anteriores, de acuerdo a diversas clasificaciones. (32)

De lo anterior se deduce que la programación presupuestaria en su fase de ejecución, requiere enmarcarse en un contexto más amplio de consideración para valorar de esa manera la factibilidad de realización que tienen los distintos programas y proyectos.

(32) Rodríguez Aznar, José V. Op. Cit. Pág. 6.

d) **Control y Evaluación.**- Esta fase es propiamente dicha, una medición de eficiencia y eficacia. Consiste en verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de comparar los resultados obtenidos en aspectos cualitativos y cuantitativos, en relación a los objetivos, metas y políticas que el plan operativo anual propuso y que se lograron con la ejecución-presupuestaria; en otras palabras: el establecimiento de un parangón entre lo programado con lo ejecutado.

Para ello se verifica la auditoría presupuestaria -- que se entiende como: "un proceso de contabilización de las operaciones financieras y presupuestarias de examen y revisión". (33)

Estas auditorías se dividen en internas y externas, las cuales pueden estar referidas a los siguientes aspectos:

- Legal. Que se emplea para examinar la documentación y verificar si los ingresos y gastos se han asentado de acuerdo a los requisitos establecidos;
- Administrativa. Aquella que consiste en la fiscalización de la eficacia de la administración vista como un todo, verificando su eficacia desde un punto de -

vista programático;

- Múltiple. La que abarca además del campo tradicional, el examen de las transacciones en relación con las - normas administrativas de un servicio.

Con base a los resultados obtenidos por los distintos tipos de auditorías, se determinan las acciones correctivas que se requieren con la finalidad de ajustar su ejecución presupuestaria a lo programado originalmente o a los nuevos lineamientos coyunturales que se pueden dar durante el proceso.

1.2.2.2.4 Ejecución del Proceso de Programación Económica y Social.

Esta es la parte del proceso de planeación en la cual se presenta el ejercicio práctico de los planes, y por tanto de sus desagregados: Los programas y proyectos específicos. La ejecución consiste entonces en llevar a la práctica los postulados establecidos, basados en el conjunto de decisiones congruentes que los mismos han fijado, de esta forma: "...la ejecución está directamente identificada con el desenvolvimiento real de las actividades públicas y de la aplicación de las medidas de política y, por ende, con toda su complejidad operativa". (34)

(34) Cibotti y Sierra. "El Sector Público en la..." Pág. 25.

Como característica previa a la ejecución de cualquier plan, es necesario que se de su instrumentación en forma física, económica, financiera y administrativa (como de alguna manera se observó en el apartado anterior referente al presupuesto), así: "La implementación física tiene que ver con la dotación de requerimientos materiales, la disponibilidad y movilidad de recursos humanos, y con el estudio de factibilidad de proyectos. La implementación de carácter económico-financiero se realiza a través de medidas de política económica, fiscal y monetaria. La implementación administrativa se relaciona con la existencia de una organización administrativa, eficaz y eficiente". (35)

En la ejecución del plan interviene prácticamente la totalidad del Estado: instituciones del Sector Público, organismos y empresas públicas, instituciones regionales o locales e inclusive empresas del sector privado; esta última cuestión de gran importancia dentro de un sistema de planeación indicativa, desde la propia etapa de formulación del plan, principalmente en aquellos países en desarrollo cuya economía es mixta.

Disponer la ejecución de un proceso de planeación, como se concibió en la etapa de formulación, implica una serie de

(35) Molina López, G. "Coordinación de los..." Pág. 37.

problemas y condiciones que se presentan en los aspectos de organización institucional del proceso y su coordinación con las demás entes del aparato administrativo, la asignación de responsabilidades en la ejecución de los programas, su correlación con el presupuesto nacional, etc., condiciones todas - cuya mayor complejidad se encuentra en los aspectos prácticos y operativos expresados en la puesta en marcha de los planes.

Respecto a la infraestructura administrativa y específicamente al Organo Central de Planeación, sus principales funciones y/o responsabilidades dentro del proceso de ejecución de los planes, estarán dadas en la emisión de directrices y lineamientos generales sobre la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos; poniendo un especial énfasis a la preparación de los planes operativos anuales; las recomendaciones sobre las medidas e instrumentos de política económica; la información periódica y evaluación sistemática de los avances en los planes de mediano y largo plazo, a través del logro de objetivos y metas anuales.

Este Organo de Planeación, debe estar en estrecho contacto y comunicación con las demás instituciones del Sector Público a los niveles de decisión sectorial, estatal y regional; con el fin de mantenerlas informadas sobre los objetivos del plan, su consecución y redefinición. De ahí que se haga imprescindible contar con mecanismos de coordinación que inte-

gren las decisiones básicas de los sectores público y privado; para fijar metas y acciones específicas que a cada sector en particular le corresponde realizar en la ejecución del plan.

A nivel regional o local, la coordinación entre las instituciones de la administración central y las unidades decisivas responsables del proceso en las localidades o regiones específicas debe ser mucho más estrecha, ya que es necesario establecer una mayor comunicación y apoyo con las poblaciones para integrarlas de esa manera, a los esfuerzos de planeación general del país. Esto adquiere mayor relevancia en las naciones subdesarrolladas, debido a que existe una desigualdad muy marcada entre sus regiones geográficas.

Entre los principales instrumentos de ejecución de los planes con que cuenta el Sector Público en su conjunto (como ya se ha manifestado en apartados anteriores), está el presupuesto de ingresos y gastos del gobierno, a través del cual anualmente se van asignando recursos financieros y concretando las prioridades establecidas por el plan.

En la mayor parte de los países, especialmente los menos desarrollados, los presupuestos anuales son una condición esencial para poner en ejecución los planes de mediano plazo y constituyen el medio para el control financiero y para la administración de las operaciones gubernamentales, así como

un instrumento mediante el cual, se aporta información para la toma de decisiones básicas principalmente sobre política fiscal y económica.

En este sentido, el presupuesto constituye una desagregación periódica de los planes a mediano plazo, donde en forma sucesiva se van tomando en cuenta los objetivos y metas fijadas, así como la trayectoria de las actividades y proyectos de inversión.

Para que el presupuesto cumpla con la función mencionada, es necesario que se ajuste a un sistema de presupuesto por programa, como ya se mencionó en el apartado anterior, el cual se elabora de manera similar a la planteada en la formulación del plan; es decir, con una amplia participación de las unidades responsables, conjuntamente con el Organismo Central de Planeación y el de Presupuesto (pudiéndose encontrar este integrado), y en una coordinación respecto a los distintos niveles de decisión política, mediante un procedimiento a través del cual se aproximen los planteamientos más generales de la política económica y los más específicos de las acciones que realiza cada unidad.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a la conclusión de que no es posible restringir el proceso de planeación a la mera elaboración del plan, es imprescindible entonces, conocer las necesidades que plantea su ejecución, pues existen muchos

factores capaces de constituirse en obstáculos del proceso, - por ejemplo: que el Organismo Central de Planeación sea política mente más débil que las demás instituciones del gobierno, y - por tanto que no pueda ser capaz de regular la función de planeación en su conjunto. Otro ejemplo podría ser la falta de - un criterio adecuado y coherente a la política de planeación, respecto a la selección de proyectos y su preparación, así como los sistemas administrativos que resultan anacrónicos en una estrategia determinada de planeación.

Por tanto, la actuación de la Administración Pública es - decisiva para que se pueda verificar el proceso de planeación en cualquier país, en principio porque la realización de cualquier plan es en gran parte resultado de un esfuerzo organizativo y administrativo con el cual se da estructura y funcionamiento al plan y principalmente porque en países en desarrollo las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico, - basados en los recursos disponibles reales y financieros, exceden enormemente la capacidad que el propio Estado tiene para sobrellevarlas.

Es entonces que en la formulación de cualquier plan deben considerarse además, las limitaciones políticas y administrativas que encierra el proceso en una realidad específica.

Respecto a las primeras, se puede afirmar que la planeación está sujeta a una serie de influencias políticas casi --

siempre determinadas por los grupos de presión que son quienes ejercen una limitante a la política de desarrollo que va a seguir una nación, en una determinada estrategia de planeación.

En lo que a limitantes de carácter administrativo y técnico se refiere, estas se dan básicamente en los instrumentos de política económica y en los sistemas de información empleados, los cuales en ocasiones difieren del tipo de instrumentos que deben utilizarse para facilitar la consecución de las funciones y actividades que el proceso implica.

Resulta fundamental señalar por otra parte, el carácter y la orientación que debe tener la política económica y la estrategia de desarrollo, ya que en función de ellas, se definirá con mayor precisión el tipo de planeación y a que niveles de detalle se aplicará esta. Por ende, si el plan de desarrollo abarca un conjunto de medidas orientadas fundamentalmente a regir el comportamiento de los agentes económicos que enmarcan a las actividades privadas, la planeación responderá propiamente a un proceso inductivo. En cambio si los objetivos y metas de un plan rigen las decisiones y el comportamiento de las instituciones del Sector Público, la planeación se define en un carácter normativo.

Lo anterior da la pauta para establecer que en la medida que las responsabilidades de ejecución del plan por parte del

Sector Público sean menores, la aplicación del mismo dependerá en mayor parte de los instrumentos de política económica y habrá en consecuencia, mayores posibilidades de inducir el -- sector privado a actuar conforme a los lineamientos básicos -- del plan.

Para finalizar esta fase de ejecución, cabe destacar que para mantener una política económica adecuada a las necesidades y requerimientos de una sociedad, será imprescindible contar con un criterio de racionalidad, entendida esta como coherencia y viabilidad en la definición de objetivos y metas que la estrategia de planeación se fije, esto con el fin de mantener a las autoridades políticas y a las responsables del proceso de planeación conscientes de dichos requerimientos.

I.2.2.2.5 Evaluación y Control del Proceso.

Esta se constituye en la fase final y trascendental del proceso de planeación; ya que mediante una adecuada evaluación se podrá verificar si los programas y proyectos de inversión, así como el presupuesto público se ajustan a los objetivos propuestos y si las políticas aplicadas han resultado eficientes en relación a las metas fijadas.

El sistema de evaluación que comúnmente se utiliza para estos fines, comprende un análisis de las variables y un examen de los hechos cualitativos que influyen considerablemente

sobre el curso de los acontecimientos.

La finalidad de aplicar un sistema de evaluación en el proceso de planeación, consiste en determinar las causas que han provocado el incumplimiento de las metas o la desviación de los objetivos y proponer las medidas correctivas necesarias para ajustarlas a los propósitos y lineamientos de los planes.

La aplicación de métodos de análisis cuantitativos, la información sobre los hechos referidos al período de duración previa y real del plan, así como los resultados que aporta la implantación del presupuesto por programas como instrumento de control, son parte de los principales mecanismos de medición para estimar las causas de las desviaciones.

Desde esta perspectiva, se puede considerar a la evaluación como un proceso de actualización del diagnóstico, en donde el análisis principal se centra en los acontecimientos y la conducta que han observado las distintas unidades administrativas involucradas dentro del proceso de planeación, durante el período transcurrido del plan y cuyo marco de referencia corresponde al desarrollo de la economía general.

Al igual que las etapas anteriores, el proceso de evaluación no debe dejar de lado las implicaciones políticas, que están implícitas en todo el período de duración del plan y por ende, los juicios y conclusiones que se deriven de la eva

luación estarán sujetos a un criterio cuya trascendencia política no puede desconocerse.

Es entonces que a través de la evaluación se podrá verificar el funcionamiento del plan, considerando por una parte los logros obtenidos en relación a cada meta específica y al desempeño de las unidades administrativas gubernamentales encargadas de ejecutarlas, y por la otra, la posibilidad de continuar con los mismos procedimientos y programas de acción -- del plan o modificarlo en sus partes sustantivas. Esto último puede ser motivado por causas exógenas al sistema como un cambio en el orden político vigente, una crisis económica mundial, etc. En este segundo caso se recurre a una revisión completa de la formulación o sólo a algunas partes en las que se provocaron ciertas desviaciones.

C A P I T U L O I I

LA PLANEACION EN MEXICO A

PARTIR DE 1930

II. LA PLANEACION EN MEXICO A PARTIR DE 1930.

II.1 Análisis de los Principales Organos e Instrumentos de Planeación en México.

Durante el período que va de 1875 a 1910, México experimenta un crecimiento económico lento, pero sostenido, caracterizándose por el desenvolvimiento de la producción agrícola y comercial orientada a los mercados nacionales y extranjeros; por la consolidación de formas desarrolladas de producción capitalista; por el incremento y diversificación de las exportaciones; así como por el incremento de las importaciones de bienes de producción. Esta situación fue propiciada básicamente por el advenimiento de la estabilidad política del porfiriato, que brindó al capital extranjero las condiciones adecuadas para invertir en las actividades económicas más rentables del país, tales como banca, ferrocarriles, minería, industria, petróleo, etc., coadyuvando con dicha inversión a desarrollar sectores económicos claves; a integrar interna y externamente la economía nacional; a elevar la eficiencia de los factores de la producción, y además, a fortalecer las finanzas gubernamentales.

Sin embargo, el crecimiento económico que se verifica en México durante este lapso histórico mantiene un carácter capitalista altamente dependiente, si consideramos la orientación

y composición de las inversiones en la economía mexicana y en la creciente deuda externa concentrada en países como Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia y Alemania.

El esquema de crecimiento económico adoptado, así como - el modelo político militar del Estado gendarme que lo sustenta, se desgastan totalmente en la primera década del siglo XX, condicionando un movimiento político militar de 1910 a 1917, - arrojando como principal consecuencia la Constitución Política de 1917, la cual constituye un avance importante sobre la ideología liberal del siglo pasado, ya que otorga al Estado - una amplia capacidad para actuar en renglones económicos y sociales de la nación, ya sea como legislador, regulador, promotor o ejecutor de medidas y acciones de política económica y social. (1)

"De esta manera, el nuevo proyecto de Nación que se originó con la revolución de 1910, abandonó el concepto tradicional de Estado-gendarme, atribuyéndole características de Estado agente de cambio o Estado intervencionista o como lo denominan algunos tratadistas: Estado de servicio o de bienestar; - dándole para ello toda la capacidad política necesaria para -

(1) Ver: Rosenzweig. "El Desarrollo Económico en México de -- 1877 a 1911"; en el trimestre económico # 32 julio--septiembre, 1965.
Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México 1974. Cap. 1.

cumplir sus nuevos propósitos". (2)

Esta nueva concepción demandaba contar con los soportes político-administrativos garantes de la concepción medios-fines, que posibilitaron la creación de los mecanismos institucionales que requería el Estado para cumplir sus objetivos.

Hasta 1930, el país vive una etapa de transición en la cual el Estado adquiere la capacidad de integrar políticamente las diversas facciones militares mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario; y crea las condiciones iniciales para apoyar los esfuerzos orientados a impulsar el desarrollo económico de la Nación. Así, se afirmó la competencia del Estado en diversos renglones de la economía mediante la creación de diversos organismos, tales como el Banco de México, Banco Nacional de Crédito, Comisión Monetaria, Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional de Caminos y Departamentos Agrario y de Salubridad Pública; así como a través de la expedición de diversas leyes relativas al petróleo, industria eléctrica y relaciones laborales.

(2) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" INAP. No. 3 México -- 1975. p. 76.

II.1.1 La Ley de Planeación de 1930.

En medio de la gran depresión económica mundial, que provocó una caída en la producción nacional, y consecuentemente - en los ingresos públicos, el gobierno mexicano impulsado por la necesidad de orientar y coordinar los esfuerzos nacionales hacia el progreso económico y social del país, expide en 1930 la "Ley sobre Planeación General de la República"; (3) la cual constituye sin duda, el primer antecedente formal de la diversidad de órganos e instrumentos adoptados por el Gobierno Federal en la materia.

La Ley de Planeación tenía por objeto coordinar y encauzar las actividades de las Dependencias gubernamentales hacia el desarrollo material, constructivo y armónico del país, considerando factores tales como topografía, clima, población, economía y defensa nacional, así como las necesidades presentes y futuras.

Para lograr tal fin se consideraba necesario integrar un documento gráfico que contemplara los estudios, programas y proyectos de las obras materiales requeridas para tener una idea de conjunto que orientara armónicamente el desarrollo -- del país, el cual se denominaría "Plano Nacional de México". -

(3) Ley sobre Planeación General de la República D.O. 12 de Julio, 1930.

Estaría sujeto a las modificaciones pertinentes que dictaran las circunstancias imperantes y comprendería los siguientes análisis:

- División del Territorio Nacional en Zonas.
- Sistema Hidrográfico del Valle de México.
- Red de Vías de Comunicación y Transporte.
- Ubicación y Caracterización de Puertos, Aeródromos y Edificios Federales.
- Programa General de Aprovechamiento de las Aguas Federales, Obras de Drenaje y Reforestación.

Para la integración del Plano Nacional, se constituyó la "Comisión de Programa", adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aunque con representación técnica de las diversas Dependencias gubernamentales. Con tal fin se le facultó para realizar los estudios topohidrográficos, geográficos, meteorológicos, climatológicos y geológicos necesarios; integrar la enciclopedia cívica nacional; fomentar la creación de comisiones locales de planeación y asesorar a los Estados y Municipios en la elaboración de sus respectivos planes reguladores.

Por otro lado, se creó la "Comisión Nacional de Planeación", órgano consultivo de la Comisión de Programa, integrada por representantes técnicos de las Secretarías y Departa-

mentos de Estado, Instituciones Educativas, Organismos Profesionales y Organizaciones Privadas; adscrita dicha Comisión a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aunque bajo la Presidencia Honoraria del Presidente de la República.

El principal propósito que se perseguía al crear la Comisión Nacional de Planeación, consistía en lograr la cooperación de la iniciativa privada en las tareas de formulación -- del Plano Nacional de México, al igual que obtener el apoyo de la opinión pública para difundir los fines de mejoramiento social definidos en la Ley de Planeación; aportando datos y experiencias a la Comisión de Programa.

Los resultados prácticos de la Ley de Planeación se desconocen, y en el mejor de los casos, la mencionada Comisión de Programa sólo logró integrar un inventario incompleto y desarticulado de los recursos naturales del país. El espacio temporal de la Ley sólo se refería al momento actual y a las obras materiales requeridas. Sin embargo es preciso señalar y admitir que sentó la inquietud estatal por orientar, regular y fomentar las actividades económicas de México y, de esta manera, dar armonía a los esfuerzos gubernamentales para impulsar el desarrollo económico y social de la Nación.

II.1.2 El Plan Sexenal 1934-1940.

A finales de 1933, el Partido Nacional Revolucionario se encargó de elaborar el Plan Sexenal correspondiente al periodo 1934-1940, inspirándose para tal fin, en las modernas teorías de intervención estatal que surgían en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial, así como en lo poco que se sabía en México sobre la Planeación socialista practicada por la Unión Soviética.

La idea de integrar este Plan corresponde al General Plutarco Elías Calles, quien consideraba imperioso contar con un programa minucioso de acción, sustentado en el cálculo, estadística, experiencia, condiciones y presupuesto disponibles, el cual debería ser adoptado por la administración del General Lázaro Cárdenas.

De la formulación del proyecto de dicho Plan, se responsabilizó a la Comisión de Programa del Partido Oficial y a una comisión técnica integrada por los titulares de diversas Dependencias de la Administración Pública Federal, quienes lo concluyeron en las postrimerías del Gobierno del General Abg. lardo L. Rodríguez.

El Plan que se integró, analiza someramente la problemática existente en los ámbitos político, económico y social del país y contiene recomendaciones en torno a cada problema-

en particular, definiendo en algunos casos metas a lograr, acciones a realizar y presupuesto a asignar. (4)

Así, en el renglón agrario se expone la urgente necesidad de dotar de tierras y aguas a los núcleos de población -- campesina carentes de éstas, para lo cual se consideraba necesario contar con un apoyo financiero de \$ 50 000 000, canalizándolos a través de un adecuado sistema de crédito. Asimismo se fomentaría la producción agrícola, una vez finiquitada la dotación agraria, agilizando la tramitación legal y administrativa de los asuntos agrarios, modernizando los métodos y medios de producción, y propiciando la industrialización de la misma.

Para garantizar el interés nacional de la economía mexicana, se consideraba conveniente facultar al Gobierno Federal para dictar y emprender un cúmulo de medidas y acciones en diversos renglones económicos. Así, la minería debería protegerse en su explotación y comercialización, limitando la inversión extranjera en ésta, estimulando el desarrollo de empresas nacionales metalúrgicas y protegiendo las cooperativas mineras.

En materia de hidrocarburos, era indispensable nacionali

(4) Partido Nacional Revolucionario. Plan Sexenal, Documento 1 México, 1933.

zar el subsuelo, ampliar las reservas petroleras y crear un organismo oficial que regulara la producción petrolera.

Aunadas a estas acciones, se consideraba necesario dictar medidas, a fin de proteger e impulsar la industria nacional de transformación; impedir formas de concentración de capital perjudiciales a la colectividad; y regular a las empresas estatales y a los sistemas comerciales y de precios.

En los aspectos sociales, se recomendada destinar -- una asignación presupuestal del 4.4% para mejorar la salud pública, y 17.5% para fomentar la educación pública y construir 12 000 escuelas durante el periodo 1934-1940.

A través de la política hacendaria se esperaba coadyuvar a mejorar la función pública, mejorar la distribución de la riqueza, y financiar los programas de desarrollo económico y social que emprendiera el Gobierno Federal.

Adicionalmente el Plan se refiere a diversos aspectos -- concernientes a las comunicaciones y transportes, trabajo, gobernanación, defensa nacional y relaciones exteriores.

Así, se resume el contenido del Plan Sexenal 1934-1940, -- pudiéndose observar que el documento es abundante en propósitos y recomendaciones, sin embargo no menciona los instrumentos operativos que posibilitarían su adecuada ejecución, sólo destaca la necesidad de superar los problemas específicos que en cada renglón se plantea, de acuerdo a los principios y va-

lores del Partido Nacional Revolucionario.

En suma, este Plan Sexenal nunca constituyó un verdadero instrumento normativo de las tareas gubernamentales, tanto -- por sus deficiencias de contenido técnico, así como por las -- de origen partidista-electoral, lo cual no garantizaba su posterior adopción por el Gobierno de Cárdenas.

Para Pagaza "El Primer Plan Sexenal significó un esfuerzo para formular un grupo coherente de objetivos para el programa de Gobierno de Lázaro Cárdenas. No fue desde luego, un Plan de desarrollo económico en el sentido que hoy se toma esta noción... el Plan establece las metas que deben lograrse, -- aunque omite decir como alcanzarlas y por qué se han escogido... concede escasa importancia a los problemas de financiamiento de las inversiones públicas necesarias para llevar adelante los objetivos propuestos. Es sin embargo, un primer intento de entender la política económica del Gobierno como una totalidad". (5)

De igual manera y reforzando esta posición, Wionczek considera que "el Plan Sexenal era un Plan económico sólo de nombre. Constituyó en realidad un bosquejo general de la política económica a seguir a partir de 1934, orientada en primer -

(5) Ricardo Pagaza Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México. -- (ensayos) INAP No. 2. México - - 1974. p. 16.

lugar a que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por Calles. Además - el Plan no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución y no se contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizaría los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del Plan a términos cuantitativos".(6)

Con el propósito de superar esta deficiencia, Cárdenas - creó durante su gestión, un organismo de carácter consultivo - denominado Comité Asesor Especial, integrado por los Titulares de diversas Secretarías de Estado, Comisión Nacional de Irrigación, Banco Central, y Banco Nacional de Crédito Ejidal, -- responsabilizándolo de la coordinación de las políticas nacionales de planeación. Sin embargo, su actuación careció de la eficiencia requerida para tal fin y fue desintegrado, creándose años más tarde una oficina técnica encargada del Plan y -- adscrita a la Secretaría de Gobernación.

Pese a la inoperatividad del primer Plan Sexenal, el gobierno cardenista se esforzó por dar sentido y contenido al - papel asignado al Estado de promotor de desarrollo económico.

(6) S. Wionczek, Miguel. Antecedentes e instrumentos de la -- Planeación en México; en base para - la planeación económica y social de México. "Ed. Siglo XXI. México, 1965. pp. 26-27.

Así, se impulsó la producción agrícola mediante el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito y Banco de Fomento Cooperativo durante -- 1935-1936. Asimismo, en el ámbito industrial se creó la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Banco Nacional de Comercio Exterior y Ferrocarriles Nacionales de México.

Para ampliar el bienestar social se crearon los Departamentos de Asuntos Indígenas, Educación Física y el de Asistencia Social Infantil.

II.1.3 El Plan Sexenal 1940-1946.

A finales de su período presidencial, Cárdenas instruyó a la Oficina Técnica responsable del 1er. Plan Sexenal, coordinar los trabajos para la formulación del proyecto de Plan Sexenal para la siguiente administración, basándose en los resultados alcanzados durante su gobierno.

El segundo Plan Sexenal, al igual que su antecesor propugna por el fortalecimiento del Estado como sostén de la seguridad y el orden; regulador de la economía y defensor del nacionalismo económico. Asimismo plantea los principales problemas existentes en los diversos rubros de la economía y sociedad, aunque no propone en ningún momento metas específicas para los mismos, limitándose sólo a declarar un cúmulo de pro

pósitos para las principales actividades económicas y sociales del país, cuyo logro estaría limitado por el marco jurídico existente y por la capacidad presupuestal del Estado. (7)

Se observa pues, que el Plan responsabiliza al Estado para consolidar los avances logrados en materia agraria, agilizando el reparto agrario; fomentando la producción ejidal, y el desarrollo ganadero; modernizando y vinculando la producción agrícola con la industria de transformación; estableciendo escuelas agrícolas y ejidales; atendiendo las necesidades de alimentación campesina y popular; y elaborando un inventario general de los recursos naturales existentes, así como procurando el apoyo financiero de los gobiernos estatales en este renglón.

Destaca la importancia que se otorga en lo que respecta a la economía industrial y comercio, ya que se compromete al Estado para levantar un inventario y un Plan de industrialización nacional, considerando prioritario disminuir la explotación de recursos naturales no renovables e incrementar la de los renovables, así como modernizar la maquinaria y equipo industrial.

Aprovechando el momento histórico, deberían otorgarse --

(7) Partido de la Revolución Mexicana. Documentos 2. México, - 1939.

concesiones preferenciales a empresas paraestatales para hacer efectiva la política de sustitución de importaciones, al tiempo que se procuraba estabilizar los precios internos y se protegía el ingreso real del pueblo. Así, la orientación de la política industrial coadyuvaría a consolidar la independencia económica, a satisfacer las necesidades nacionales en el aspecto industrial y a fortalecer un mayor grado de control estatal en la dirección de la economía.

Asimismo se consideraba importante impulsar las industrias siderúrgica, minera, petrolera y de transformación nacional para diversificar las exportaciones mexicanas, reducir la importación de maquinaria y sustituir importaciones.

El Estado debería practicar una política fiscal progresiva orientada a regular y mejorar la producción y facilitar su distribución. El gasto público estaría jerarquizado dando prioridad a las inversiones productivas, crédito agrícola, industrial, urbanización, saneamiento y educación principalmente.

Elevar el nivel cultural de la población, así como mejorar las condiciones sanitarias de la colectividad atendiendo a la higiene, vivienda, alimentación y salud pública constituye otro de los propósitos definidos en el Plan.

El Plan Sexenal 1940-1946, prevé el establecimiento del "Supremo Consejo de la Nación", responsable de la planeación-

y coordinación gubernamental a nivel federal, estatal y municipal, e integrado con representantes de las diversas fuerzas económicas, políticas, sociales y militares de la Nación, así como de la elaboración de un programa anual para instrumentar el Plan, cuyas modalidades y celeridad de ejecución quedaría a juicio del titular del Ejecutivo Federal.

Del análisis del Plan, se observa la misma forma de estructuración del 1er. Plan Sexenal; señalando principios y propósitos por campos de actividad, económica y social, aunque sin definir metas específicas para ningún rubro. Cabe reconocer el avance que se logra, al incluirse las bases formales para la planeación y coordinación intergubernamental, lo cual no se contemplaba en el anterior.

Wionczek, ⁽⁸⁾ considera que en un grado aún más notable que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un Plan en el papel. Esta situación se explica, en primer lugar, porque fueron elaborados sin apoyo de los métodos de planeación, y en segundo, porque fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político permite la transmisión pacífica del poder, pero no asegura la continuidad de las acciones, salvo las líneas genéricas derivadas de la política constitucional. Así, los planes hubiesen sido-

(8) S. Wionczek, Miguel, op. cit.

obligatorios para el presidente entrante si los intereses y objetivos del nuevo régimen coincidieran por completo con los de su antecesor y si las condiciones internas y externas hubiesen permanecido básicamente sin cambio.

Sin embargo, esta situación no se presentó en ninguno de los dos casos, debido a que la administración de Cárdenas rompió con la política callista y se orientó hacia los ideales agrarios de la revolución y el nacionalismo externo causado por la gran depresión internacional y la administración de Avila Camacho, significó el regreso a las políticas económicas existentes hasta antes del cardenismo; retorno que fue posible gracias a la reforma agraria realizada y a la nacionalización de la industria petrolera, centrando su principal preocupación en la industrialización del país, aprovechando la coyuntura de la segunda guerra mundial que propició la disminución del número de fuentes externas de abastecimiento de bienes manufacturados y en donde México encontró una importante oportunidad para tal fin, considerando que ya se contaba con la aptitud técnica y administrativa requerida para producir y sustituir importaciones de bienes.

Es importante señalar que el cardenismo poco se esforzó por convertir en Ley el instrumento de planeación, diseñado -- por el grupo de Calles en 1933, sólo tomó del Plan aquellos aspectos que se ajustaban a sus prioridades en cuanto a propó

sitos económicos y sociales y trató de alcanzarlos en función de la coyuntura y recursos disponibles.

El Gobierno de Avilá Camacho, tomó en cuenta aún menos - lo planteado en el segundo Plan Sexenal y adecuó su gestión a la coyuntura nacional e internacional, en donde las inversiones privadas rendían jugosas ganancias y las inversiones públicas fueron altamente productivas. El ingreso federal se incrementó rápidamente en relación a la década anterior y la tasa anual económica de crecimiento promedio fue de 5% por habilitante en términos reales.

En tales circunstancias, una planeación nacional que ordenara la economía y la vida social parecía innecesaria. Sin embargo, y al margen del Plan Sexenal se hicieron esfuerzos - por ordenar el acelerado proceso de crecimiento económico que vivía el país, creándose en 1941 el "Fondo para el Fomento Industrial", a fin de promover ordenadamente las nuevas industrias de interés nacional, pero al carecer de recursos, no logró llevar a cabo su propósito.

Posteriormente a mediados de 1944, a sugerencia de la Comisión Mexico-Norteamericana de Cooperación Económica, se estableció la "Comisión Federal de Fomento Industrial", mediante decreto presidencial, y en sustitución del mencionado Fondo. Su misión fue más allá de la simple promoción de nuevas industrias, ya que se le encomendó llevar a cabo la planeación in-

tegral de la industria, procurando complementar o sustituir - la actuación económica privada en aquellas esferas de la economía no atendidas, por falta de interés o de recursos. Adicionalmente a las actividades de promoción, se responsabilizó a dicha comisión para elaborar un "Programa Básico de Desarrollo" en donde se determinarían prioridades para los diversos proyectos públicos. Sin embargo, los resultados logrados por este fondo fueron poco halagadores.

"La creación de la Comisión de Fomento Industrial, alentó muchas esperanzas, se pensó que la industrialización se sujetaría a un proceso articulado, que la industria manufacturera se desenvolvería en consonancia con los requerimientos de la economía, del nivel y de la disponibilidad de recursos físicos". (9) Sin embargo, dicha comisión "lejos de ejercer una influencia profunda sobre la economía de México, ni siquiera dejó huellas perceptibles... debido a dos factores adversos: falta de personal técnico e incertidumbre en materia de financiamiento. La Comisión al igual que su predecesor, terminó en la nada. Si obtuvo acaso algún resultado tangible, la opinión pública no ha sido informada de ello". (10)

(9) Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. pp. 16-17.

(10) Sanford A. Mosk. Industrial Revolution in Mexico-University of California Press. Los Angeles, - 1950. p. 96.

Aunados a estos intentos de ordenación estatal de la economía, durante el gobierno de Avila Camacho, el Sector Público continuó invirtiendo grandes sumas en las industrias petrolera, eléctrica y ferrocarrilera. El sector paraestatal se incrementó notablemente, creándose entre otras entidades, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes e Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia al fusionarse los respectivos departamentos y adquiere el rango de Secretaría, el Departamento de Marina.

II.1.4 La Comisión Nacional de Inversiones.

Durante la cuarta década del Siglo XX, la estructura institucional del Sector Público sufrió cambios importantes al verificarse una notable proliferación de organismos descentralizados y entidades paraestatales dependientes del presupuesto federal. La importancia económica del sector paraestatal creció considerablemente, a tal grado que, a finales de la citada década, absorbió cerca del 50% de las inversiones gubernamentales en su conjunto. (11)

Al inicio de su período gubernamental, Miguel Alemán intentó establecer mecanismos para controlar a ésta creciente y

(11) Ver: Nacional Financiera, Comisión Mixta: El Desarrollo económico en México y su capacidad para absorber capital del exterior. México 1964.

semiautónoma parte del sector público. En 1947 habían 75 organismos y empresas, hacia 1959 excedían de 150; y a finales de 1961 existían ya 375 de esas entidades. (12)

A finales de 1947, se promulgó la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", (13) mediante la cual se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y supervisar las operaciones de dichas entidades, a fin de mantenerse constantemente informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, a través de un sistema permanente de auditorías e inspecciones técnicas.

Como medida complementaria, el 31 de enero de 1948 se crea por medio de un Decreto Presidencial la Comisión Nacional de Inversiones, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas principales atribuciones se referían al control, vigilancia y coordinación de los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos autónomos y empresas estatales.

Sin embargo, por falta de apoyo político y autoridad técnica, la actuación de la Comisión Nacional de Inversiones fue

(12) Ver: Diario de la Ciudad de México, NOVEDADES, 7 de octubre de 1961.

(13) Ver: Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.

solamente formal y poco efectiva; aunque esto se explica si - consideramos que el Gobierno de Miguel Alemán actuó en un con - texto económico muy similar al del régimen anterior: la deman - da de las exportaciones mexicanas fue alta, se presentó una - expansión del mercado interno, se contó con suficientes recur - sos para financiar el creciente monto de las inversiones na-- cionales tanto públicas (obras públicas, capital social bási - co, ferrocarriles, carreteras, obras de riego, energía eléc - trica, etc.), como privadas (agricultura, industria, exporta - ciones, etc.)

II.1.5 El Comité de Inversiones.

La ineficaz operatividad de la Comisión Nacional de In-- versiones, orilló a decretar su desaparición a finales de - - 1949, verificándose la ausencia de un instrumento gubernamen - tal dirigido a controlar y coordinar las inversiones públicas.

A finales de 1952, Ruiz Cortines al asumir la Presidencia de la República, el panorama que encontró era de aparente - - prosperidad, pero en realidad las finanzas federales se encon - traban mal, el sector paraestatal actuaba independientemente - y absorbía un alto porcentaje de los fondos de inversión, las presiones inflacionarias se incrementaban y la posición de la balanza de pagos era débil.

En un importante documento puesto a disposición del go--

bierno mexicano en 1953, se presentaba el siguiente cuadro -- económico del país:

"En la próxima década el rendimiento de la inversión total dependerá del grado en que los recursos oficiales y los fondos privados, puedan aprovechar las posibilidades de contrarrestar los bajos rendimientos que se obtienen en la prestación de servicios públicos, otras inversiones y en la reposición y conservación de equipo y capital que representan grandes gastos. La tarea es diferente y más difícil que en otros tiempos, en los que las circunstancias favorecieron los proyectos con gastos reducidos y produjeron rendimientos elevados. De 1939 a 1950 México alcanzó una elevada tasa de producción, aún sin el apoyo de un organismo que coordinara la inversión; pero la economía mexicana ha llegado a un punto en el que si no hubiese una coordinación de los proyectos, se producirían resultados distintos de los que se alcanzarían posteriormente sin dicha coordinación.

Ha llegado por tanto, el momento en que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que tenga que imponerse un plan rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades internas del país se reflejen rápidamente-

en la política económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica, se justifique según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra lo que se necesita es un programa de desarrollo". (14)

El gobierno de Ruiz Cortines no formuló el Plan de largo plazo que sugería la Comisión Mixta. En cambio, dada la necesidad de ordenar el proceso de inversión del país, se estableció en 1953 el Comité de Inversiones, integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Economía, Banco de México y Nacional Financiera, bajo la presidencia de la primera, (15) a la cual se le facultó para analizar y comprobar los programas de inversión, así como los recursos financieros existentes en las dependencias y entidades gubernamentales.

El Comité de Inversiones recibió instrucciones presidenciales para elaborar un Plan de Inversiones Públicas a largo plazo; pero, aunque su acción fue decidida e inmediata, tropizó con dificultades técnicas y políticas, en virtud de que un plan como el propuesto, dificultaba el manejo tradicional del presupuesto federal sobre la base de asignaciones anuales.

(14) NAFINSA. Comisión Mixta. op. cit.

(15) Ver: Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1953.

La propuesta de programar y jerarquizar las inversiones públicas por períodos mayores de un año; implicaba la obligación para la Secretaría de Hacienda de proporcionar fondos para su financiamiento, adicionalmente a los recursos asignados anualmente. Así, dicha Secretaría quedaba con las manos atadas, en caso de aprobar una mayor asignación presupuestal a determinados proyectos de inversión pública, si era ella misma la encargada de elaborar los planes.

En términos generales, podemos considerar que la labor del Comité de Inversiones fue poco fructífera, y muy conflictiva "debido a la participación de varias dependencias gubernamentales, al bajo nivel administrativo de adscripción del órgano coordinador, porque los funcionarios que la integraron no tuvieron manera de asegurar su materia de competencia y jerarquía, y porque el resto de las Dependencias de la Administración Pública no consideraron a ese organismo con el suficiente prestigio político para imponer la coordinación de los programas de inversión". (16)

(16) Ricardo Pagasa, Ignacio. op. cit. p. 18.

II.1.6 La Comisión de Inversiones.

Debido a los inconvenientes que enfrentaba el Comité de Inversiones para coordinar las inversiones públicas, se propuso su transferencia a las oficinas presidenciales, arguyendo que dada la magnitud e importancia de la programación de las inversiones públicas, ésta no debería atribuirse a la Secretaría de Hacienda, sino que dicha tarea tenía que ser desempeñada al más alto nivel de coordinación económica y política, es decir, por la Presidencia de la República. Así, en octubre de 1954 se acordó la creación de la Comisión de Inversiones como órgano dependiente y directamente responsable ante el -- Presidente de la República. (17)

Las funciones que se encomendaron a la reorganizada Comisión de Inversiones se referían a:

- a) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión, en función de las necesidades económicas y sociales inmediatas del país.
- b) Formular los estudios económicos destinados a definir la prioridad, volumen y papel de las inversiones públicas.
- c) Someter a la consideración del titular del Ejecutivo

(17) Ver: Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1954.

- un Plan coordinado de inversiones públicas, y
- d) Sugerir al Presidente de la República ajustes periódicos al Programa de Inversiones en base a situaciones imprevistas.

Con el propósito de auxiliar a la Comisión en sus tareas, se giraron instrucciones presidenciales para que las entidades y dependencias gubernamentales, le proporcionaran la información relativa a sus programas de inversión en ejecución, -- proyectos en estudio y planes de inversión a largo plazo.

Así, las inversiones públicas eran evaluadas directamente por el Presidente de la República, y la Secretaría de Hacienda estaba obligada a proporcionar fondos para inversión sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión.

La Comisión de Inversiones se abocó, inicialmente a integrar un inventario de los proyectos de inversión a cargo del sector público, los cuales eran ponderados en base a los siguientes criterios:

- Productividad del Proyecto.
- Beneficio Social.
- Relación con otros Proyectos.
- Avance Físico de los Proyectos en Proceso.
- Volumen de Empleo Generado por el Proyecto.

Del conjunto de parámetros relacionados, en la evalua-

ción de proyectos que llevó a cabo dicha Comisión, se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social. (18)

De esta manera, al tiempo que la Comisión recopilaba un cúmulo de información relativa a los proyectos de inversión, así como de sus implicaciones económicas, políticas y sociales a nivel local, regional y sectorial del país, el titular del Ejecutivo podía contar con una base comparativa de la información captada por los conductos gubernamentales tradicionales (Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, etc.)

Anualmente la Comisión formulaba el Programa Global de Inversiones para el Sector Público, en base a las estimaciones de recursos financieros que para tal fin, le proporcionaba la Secretaría de Hacienda. Con esta información procedía a la revisión, análisis y evaluación de los proyectos presentados por las dependencias y organismos públicos, asignando los recursos disponibles, dando prioridad a los proyectos en proceso y los remanentes eran distribuidos entre los proyectos nuevos de acuerdo a los criterios de selección antes señalados.

Posteriormente, este programa se sometía a consideración

(18) Wionczek, Miguel. op. cit. p. 35.

del Presidente de la República quien conjuntamente con el Secretario de Hacienda y otros altos funcionarios gubernamentales definían las asignaciones y montos finales.

Además de integrar el programa de inversiones, la Comisión participaba activamente en las tareas del control presupuestal de los fondos de inversión. Al contar con la información técnica y financiera relativa a los proyectos de inversión pública, estaba en condiciones de ejercer una eficaz vigilancia de estos e instruir a la Secretaría de Hacienda para suministrar o no los fondos correspondientes. Asimismo estaba facultada para sancionar a las entidades paraestatales que no cumplieran con las instrucciones que en materia de programación y ejecución de proyectos de inversión dictara la comisión.

Hacia 1956, el prestigio técnico y político que adquirió la Comisión de Inversiones, influyó de manera decidida para que el gobierno federal le encomendara las siguientes responsabilidades:

- Realizar estudios sobre las implicaciones financieras de las inversiones públicas.
- Analizar las tendencias generales de la economía.
- Coadyuvar en la definición de la política económica nacional a fin de integrar y justificar las inversio

nes del sector público.

- Prever las necesidades de inversión sectorial.
- Estudiar los efectos de la inversión pública sobre la balanza de pagos, producto interno, bruto, etc.

Estas funciones familiarizaron a la Comisión con la insuficiencia de ahorro interno para respaldar la inversión pública, y con la política antinflacionaria de financiamiento. Consecuentemente creció la necesidad de elaborar programas de inversión a más largo plazo sustentados en apoyos financieros externos.

Así, la Comisión de Inversiones formuló en 1956 el Plan de Inversiones 1957-1958, que sirvió de base en las negociaciones efectuadas con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo, para la obtención de nuevos préstamos, los cuales se canalizarían a sectores económicos claves, tales como irrigación, energía, comunicaciones y transportes. A pesar de que la misión del banco consideró apropiado el plan, hizo notar la inexistencia de planes a más largo plazo.

Pese al gran poder técnico y político que tenía la Comisión, fue criticada por el hecho de no formular un marco que otorgará prioridades sectoriales para las inversiones públicas. Es decir, cómo decidir o elegir entre dos o más proyectos que reunían todos los criterios de prioridad y empataban;

proyectos hidráulicos con propósitos múltiples o proyectos de construcción de centros educativos, etc. En estas circunstancias la decisión final correspondía al Presidente de la República.

De acuerdo a datos disponibles, la orientación de las inversiones públicas favoreció preferentemente a tres sectores: irrigación, comunicaciones y transportes y energéticos. (19)

En cuanto al papel desempeñado por la Comisión de Inversiones, una misión del Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo opinaba al respecto:

"Durante los últimos tres años, la Comisión ha podido formular programas y orientar la inversión pública con creciente efectividad. Este éxito se debe a la nueva organización y al trabajo efectuado por su cuerpo técnico. Con todo, un prerrequisito del éxito radica en las políticas fiscal y monetaria seguidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México y la estrecha coordinación que han establecido entre sí, lo cual ha permitido controlar la magnitud global de la inversión pública satisfactoriamente en el período 1955-1956". (20)

(19) Secretaría de la Presidencia: "Inversión Pública Federal 1925-1963". Méx. 1964.

(20) Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo: "Programa de Inversiones Públicas de México 1957-1958." Washington D.F. 1957. Mimeografiado p. 67.

Se puede afirmar que hasta 1957, la Comisión de Inversiones fue el organismo que con mayor éxito había realizado en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones públicas. La creciente capacidad e importancia técnica y política que adquirió la Comisión se debió sustancialmente a cuatro factores:

- a) El acceso directo y continuo al Presidente de la República.
- b) Por su naturaleza técnica que la mantenía ajena a los conflictos políticos.
- c) Fue un órgano que centralizaba la información que parcialmente poseían otras dependencias, y
- d) Compartía la responsabilidad de la ejecución de los proyectos junto a las Secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional.

Durante los cuatro años en que funcionó la Comisión de Inversiones, se adaptó bien a la realidad política mexicana, aunque actuó bajo muchas limitaciones, ya que no tenía atribuciones de oficina nacional de planeación, ni facultades para formular un plan de inversiones a más largo plazo. La Comisión era primordialmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de recursos financieros y los destinatarios finales de los fondos. Constituyó un guardián del interés público sólo en términos de ejercer el poder de -

veto sobre todos los programas globales de inversión del sector paraestatal, al tener capacidad para negarles el acceso a los fondos federales de los que dependían en gran medida.

II.1.7 La Secretaría de la Presidencia.

Con el cambio de administración, en 1958 se estableció - la Secretaría de la Presidencia, concebida para servir como - Órgano de enlace y coordinación de las políticas económicas - gubernamentales de más alto nivel, entre la Presidencia de la República y el resto de las dependencias federales respecto a los asuntos económicos y políticos que se suscitaran.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, facultaba a la Secretaría de la Presidencia para reunir los datos necesarios a fin de elaborar el Plan General de Gasto e Inversiones Públicas; programar las obras públicas; formular propuestas para promover el desarrollo regional; y coordinar e - inspeccionar las inversiones de las dependencias y entidades federales. (21)

Así, tanto la totalidad de funciones como la misma comisión de inversiones fueron absorbidas por la Secretaría de la Presidencia, cuya estructura orgánica contemplaba diversos óg

(21) Ver: Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1958.

ganos que se abocarían a la planeación y vigilancia de inversiones, subsidios, legislación y administración.

A pesar de que las Direcciones de la Secretaría de la -- Presidencia tenían el mismo nivel administrativo, la Direc- - ción de Inversiones Públicas (antes Comisión de Inversiones), por sus antecedentes, tenía una más alta ponderación y jerarquía técnica-política. Tal situación originó una marcada dicotomía entre las funciones de planeación nacional y la administración de las inversiones públicas.

A mediados de 1959, se expidió un acuerdo presidencial - que ordenaba a las dependencias y entidades gubernamentales, - enviar sus correspondientes proyectos de inversión a fin de - formular un programa de inversiones para el período 1960- - - 1964. (22)

De esta manera, las dependencias y entidades federales - deberían suministrar a la Secretaría de la Presidencia la información relativa a sus programas de inversión, a fin de que esta procediera a estudiar, integrar y someter a considera- - ción del Presidente de la República un Programa Coordinado de Inversiones del Sector Público para el período 1960-1964, incluyendo un cuadro de prioridades, así como las posibles fuentes de financiamiento.

(22) Ver: Diario Oficial de la Federación, 30 de junio, 1959.

Con el propósito de que dicho acuerdo fuera observado, - se establecieron diversas formas de sancionar a aquellas de--pendencias y entidades públicas que no cumplieran con lo esti--pulado en los siguientes términos:

- a) Prohibir a la Secretaría de Hacienda proporcionar -- fondos especiales para inversiones, así como la bús--queda y gestión de créditos internos y externos para inversiones no aprobadas por el Presidente de la Re--pública.
- b) Congelar los fondos de créditos por ejercer radica--dos en el Banco de México, para inversiones no apro--badas.
- c) Negar permisos de importación a las dependencias pú--blicas, cuando no exhibieran pruebas documentales -- que comprobaran que los bienes por importar corres--pondían a inversiones autorizadas por la Presidencia de la República.

Pese a la existencia de una Dirección encargada formal--mente de la planeación y programación de las inversiones, es--tas actividades sólo se realizaron a nivel de entidad o de--pendencia, no pudiendo la Secretaría de la Presidencia ocupar--se de la planeación a largo plazo, ni de la política económi--ca nacional, ni de la coordinación de las actividades del Sec--tor Público.

La Dirección de Planeación, jamás penetró propiamente en el campo de la planeación financiera, empero su actividad se trató de apoyar a través de un acuerdo presidencial para acelerar el desarrollo económico integral del país, con base en criterios de planeación, intentando definir el campo de acción de la citada Dirección. (23)

El acuerdo estipulaba que las Secretarías de Estado y Empresas de Participación Estatal y Organismos Descentralizados, deberían intensificar sus esfuerzos para preparar planes de desarrollo económico y social, que fijaran objetivos concretos en beneficio de la colectividad y señalaran los medios para lograrlo.

Los objetivos serían la pormenorización de la política económica y social para acelerar el desarrollo del país; se calcularía la magnitud, estructura, y financiamiento del gasto público; se formularían planes especiales de desarrollo; se planearía el desarrollo regional y se promovería la coordinación intergubernamental.

La Secretaría de la Presidencia, sería el mecanismo de ajuste y coordinación de todos éstos propósitos; pero su origen y disímil integración dificultó el cumplimiento de tal misión en materia de planeación.

(23) Ver: Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1959.

En relación a la Secretaría de la Presidencia, originalmente se propuso la creación de una Secretaría de Planeación y Presupuesto, idea que años más tarde se materializaría. Se preveía el establecimiento de varios Consejos Intersecretaríales abocados a diversos sectores económicos y/o sociales.

Esta iniciativa no prosperó porque quitaba a la Secretaría de Hacienda la función de elaborar el Presupuesto de Egresos, y porque le imponía al presidente la obligación legal de convocar a reuniones periódicas a los Consejos Intersecretaríales, en vez de tratar los asuntos de cada ramo separadamente con sus titulares. (24)

II.1.8 La Comisión Intersecretarial y el Plan de Acción Inmediata.

Como respuesta a la ineficacia operativa demostrada por la Secretaría de la Presidencia para coordinar las inversiones públicas, en 1962 se creó una Comisión Intersecretarial que implicaba la responsabilidad conjunta de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda, para formular de manera inmediata programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazos. (25)

(24) Wionczec S. Miguel P. Cit. pp. 43-46.

(25) Ver: Diario Oficial de la Federación del 10. de marzo de 1962.

Se encomendó a esta comisión calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto público e inversión nacional, - en virtud de que la Secretaría de la Presidencia no había podido realizar del todo bien esta función. Asimismo, estaría - facultada para intervenir en la planeación económica, orientada a impulsar el desarrollo del país a un ritmo adecuado y satisfactorio que posibilitara elevar los niveles de vida de la población.

Durante los primeros años de funcionamiento de la Comisión, se verificaron diversas anomalías de origen, que no le dieron de manera inmediata la fuerza e importancia necesarias para intervenir activamente en la planeación económica del país. En este sentido, "se creyó que con la creación de la Comisión Intersecretarial, el sector público contaría finalmente con un organismo que centralizadamente formularía los planes rectores de toda la actividad económica; sin embargo los resultados de esta no pudieron ser menos alentadores. Aunque la información oficial es escasa, todo indica que hasta 1964 sus integrantes no se reunieron más de un par de veces". (26)

Años más tarde, la intervención de la Comisión en materia de política económica, se dejó sentir seriamente al responsabilizársele de la elaboración del Plan de Acción Inmediata,

(26) Pichardo Pegaza, I. Ibidem. pp. 21-22.

el cual respondió a la necesidad de cumplir con los "Acuerdos de la Carta de Punta del Este", signado entre los gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica y de los países latinoamericanos, a fin de tener un mayor acceso a los créditos ofrecidos por E.E.U.U. en el marco de la Alianza para el Progreso. (27)

El plan cubría el período 1963-1965 y sus objetivos se referían a lograr un monto de inversión pública y privada que asegurara una tasa media de crecimiento del producto interno bruto del 5%, propiciando, de esta manera, la aceleración del crecimiento económico nacional, la racionalización de la formación de capital, el mejoramiento de la distribución del ingreso nacional, etc.

Como se había previsto, el Plan fue sometido a la consideración de las autoridades de la Alianza para el Progreso en 1962; y años más tarde la Secretaría de Hacienda declararía que el plan fue un trabajo tendiente a integrar los esfuerzos de desarrollo de los sectores público y privado y orientado a conseguir un aumento anual mínimo del 5% en el P.I.B. Este Plan fue sometido a la consideración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de otras organizaciones de cré-

(27) Wionczek S. Miguel. Ibidem. pp. 47-60 y Secretaría de Programación y Presupuesto. Revista Programa 3. pp. 39-41.

dito similares, con la mira de lograr nuevos empréstitos para México, dentro de la estimación global de los recursos internos y externos requeridos para cumplir los objetivos del plan.

Los pormenores del Plan de Acción Inmediata no fueron dados a conocer a la opinión pública. Se puede afirmar que este respondió a la ausencia de políticas económicas globales de planeación, al deterioro del sector externo, al estancamiento de los productos básicos y de otros factores que durante el decenio anterior se habían agudizado (reducción de la inversión privada, descenso de la tasa de crecimiento del P.I.B., incremento de la deuda pública externa, etc.)

Se estimaba que para lograr los objetivos del plan, era necesario incrementar la inversión bruta fija del 15.5% existente en 1962, al 18.4% hacia 1965, la cual sería financiada en un 50% por el sector público y el resto por el sector privado, en virtud del rezago observado en la inversión privada y de la incorporación de nuevas empresas públicas en sectores importantes de la economía.

Así, el programa de inversiones del gobierno federal se elaboró sobre la base de prioridades sectoriales y en función de los recursos disponibles, dándose preferencia a las inversiones sociales.

De acuerdo con la O.E.A., "el Plan de Acción Inmediata constituyó el primer intento de elaborar un programa nacional

de inversiones que abarcara también al sector privado. Sin embargo, la realización del mismo dependía del acceso a los créditos externos, del incremento en la productividad de las inversiones públicas y de la respuesta del sector privado ante la política económica gubernamental.

El Plan de Acción Inmediata que nunca se llevó a la práctica, no justificaba los niveles de inversión; no preveía una reforma administrativa que apoyara su ejecución; no proponía medidas concretas de política económica tendientes a lograr las metas del plan; y al ser un plan elaborado por dos Secretarías de Estado se hubiera dificultado su instrumentación". (28)

En 1965 se creó la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, en el seno de la Comisión Intersecretarial, asignándosele la responsabilidad de elaborar el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970" que definía directrices para el sector público y señalaba estímulos a la iniciativa privada. En él se plantearon como objetivos a lograr los siguientes: - Alcanzar un crecimiento del P.I.B. del 6% anual mínimo; acelerar el desarrollo del sector agrícola, para fortalecer el mercado interno y mejorar las condiciones de vida de la población rural; pugnar por un abastecimiento adecuado de alimen-

(28) O.E.A. El desarrollo Económico y Social en México. Mex.- Oct. 1965.

tos y materias primas; incrementar las exportaciones y continuar con la política de sustitución de importaciones; fortalecer la industrialización para reducir el índice de desempleo; fomentar el ahorro interno para reducir la dependencia financiera externa y mejorar la distribución del ingreso, educación, salud y vivienda. (29)

Es importante señalar que los esfuerzos realizados por la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, se complementaron con los trabajos que la Secretaría de la Presidencia realizó para integrar el Programa Preliminar del Sector Público a 1970, el cual contenía un Programa de Inversiones Públicas para el período 1966-1970, cuyas metas se referían a alcanzar hacia 1970, una inversión bruta fija equivalente al 20% del P.I.B.; reducir el nivel de importaciones de bienes de consumo a un 6%; incrementar las exportaciones en un 4% en promedio; ampliar los programas de educación, vivienda y seguridad social.

De esta manera, la inversión pública se asignó sectorialmente para evitar cuellos de botella y desperdicio de recursos; aunque el financiamiento respectivo se apoyó en casi un 50% en créditos internos y externos.

(29) Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa 3 Revista. México. pp. 41-43.

II.1.9 Adecuación Administrativa del Sector Público Orientada a la Programación.

A principios de la administración de Díaz Ordaz, se reconoció la necesidad de coordinar las múltiples acciones del -- sector público para acelerar el desarrollo económico, planteándose como un objetivo del gobierno llevar a cabo una reforma administrativa, surgida en el contexto de la programación económica para orientar los esfuerzos gubernamentales en función de las necesidades prioritarias. (30)

El planteamiento inicial, señalaba que toda reforma administrativa tenía que referirse a un programa de acción, el -- cual se integraría por una diversidad de actividades encaminadas al logro de los objetivos de desarrollo económico y social asociados a las necesidades nacionales. Así, en la medida en que las necesidades nacionales se alteraran, la administración pública tenía que adaptarse a fin de satisfacerlas.

Para llevar a cabo esta tarea, en 1965 se creó la Comisión de Administración Pública, adscrita a la Secretaría de la Presidencia. Su misión se refería a realizar un diagnóstico de la capacidad administrativa del gobierno federal para ejecutar su programa de acción; proponer una adecuación del aparato administrativo público a fin de mejorar la coordina--

(30) Pichardo Pagaza, Ignacio. Ibidem, pp. 171-183.

ción intergubernamental y coadyuvar a impulsar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa y mejorar la capacidad del personal público. (31)

De este modo, la Comisión presentó al titular del Ejecutivo Federal un "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", (32) el cual comprendía básicamente un análisis del funcionamiento de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal; de los sistemas de coordinación gubernamental; del uso y eficiencia de los sistemas de administración de recursos materiales y humanos; de los sistemas de coordinación gubernamental; del uso y eficiencia de los sistemas de administración de recursos materiales y humanos; de los sistemas de programación y presupuestación del sector público, así como de los sectores de actividad económica y social que atendía la Administración Pública.

Las aportaciones que hizo la Comisión de Administración Pública, sirvieron como elementos catalizadores de las reformas administrativas y sentó las bases de futuros esfuerzos en este renglón.

(31) Secretaría de la Presidencia. La Planeación en México. - México 1969.

(32) Secretaría de la Presidencia, Documento Inédito. México-1965.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz, se le dió bastante impulso a los mecanismos de programación al crearse en el seno de la Comisión Intersecretarial, la Subcomisión de Inversión-Financiamiento en la que se combinaron las funciones de autorización de inversiones que competían a la Secretaría de la Presidencia y el financiamiento necesario a cargo de la Secretaría de Hacienda.

La subcomisión de inversión-financiamiento adquirió la responsabilidad de evaluar los proyectos de inversión del Sector Público, así como de vigilar su adecuada ejecución y el correspondiente suministro de recursos financieros.

Asimismo, se estableció en la Secretaría de la Presidencia la "Comisión de Programación del Sector Público", la cual formuló el Programa de Acción del Sector Público 1970-1976, en base a la información proporcionada por las dependencias y entidades gubernamentales.

De igual manera para fortalecer las actividades de planeación, se integró la Comisión del Territorio Nacional, que sería coordinada por la misma Secretaría de la Presidencia. Estas medidas posibilitaron eliminar duplicidad de funciones en la identificación de recursos nacionales, perfeccionar los sistemas de información, mejorar la evaluación, autorización, coordinación, ejecución y control de los programas de inversión pública.

En la Administración del Lic. Luis Echeverría Alvarez, - los esfuerzos por mejorar el aparato administrativo del go- - bierno federal se incrementaron aún más, buscando impulsar el crecimiento económico, distribuir equitativamente el ingreso - y fortalecer la independencia económica y política nacional.

De esta manera, se reconoció la urgencia de realizar cam- -- bios sustanciales en la organización administrativa, acorde -- con el marco jurídico existente para que el Estado cumpliera -- más adecuadamente con sus funciones.

Como consecuencia en los primeros años de este sexenio, - se definieron las "Bases para el Programa de Reforma Adminis- -- trativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", apoyándose, - para ello en las experiencias de la Comisión de Administra- -- ción Pública. (33)

Los objetivos que se definieron en dicho documento se re- -- ferían a:

- a) Incrementar la eficiencia de las entidades gubernam- -- entales, mediante el mejoramiento sustancial de las estructuras, sistemas, procedimientos y métodos de - trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos - estatales.

(33) Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estu- -- dios Administrativos: Bases para el Programa de Reforma - Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. -- México 1973.

- b) Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos para acelerar y simplificar trámites administrativos.
- c) Crear en el personal público, una adecuada conciencia de servicio y una actitud dinámica y responsable.
- d) Fortalecer la coordinación, colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.

Para lograr los anteriores objetivos, la estrategia que adoptaría el gobierno federal, estaría dirigida a prever los cambios requeridos a nivel de sectores de actividad, instituciones y sistemas de apoyo común. Con tal propósito se estructuraron los siguientes programas:

- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- Revisión de la administración de recursos materiales.
- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
- Revisión de las bases legales.
- Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- Reestructuración del sistema de información y estadística.
- Instrumentación de los mecanismos de reforma adminig

trativa. (34)

- Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Programación. (35)
- Racionalización del gasto público.
- Racionalización de los sistemas de contabilidad gubernamental.
- Macro reforma sectorial y regional.

Las tareas de reorganización del sistema de programación del sector público, se instrumentaron a través del establecimiento de Unidades de Programación en las Secretarías y Departamentos de Estado, como órganos asesores en el señalamiento de objetivos, formulación de planes y determinación de recursos; buscando de esta manera sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades del sector público federal e integrar el sistema de programación del mismo.

Como complemento a este programa, se establecerían mecanismos permanentes de carácter operativo para programar, coo-

(34) Ver: Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1971 y del 13 de marzo de 1973.

(35) Ver: Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1971.

dinar, controlar, evaluar y financiar el gasto público. A través del programa de racionalización del gasto público, también podría realizarse un diagnóstico en torno a la organización y funcionamiento del sistema presupuestario vigente, fortalecerse jurídica y administrativamente a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público⁽³⁶⁾ y promoverse el uso de técnicas modernas de programación presupuestaria en el sector público federal.

Aunados a los resultados señalados en materia de planeación, se logró establecer Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social de los Estados; y además, se crearon diversas comisiones encargadas de formular respectivamente los siguientes planes o programas: De desarrollo Industrial, de Investigación Científica y Tecnológica, de Energéticos, de Desarrollo Agropecuario y Forestal, de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, etc.

En lo que se refiere al objetivo de introducir nuevas técnicas de programación presupuestaria, es necesario apuntar que hacia 1974 se realizaron los estudios tendientes a revisar el sistema tradicional de presupuestación. Así, dada la necesidad de aprovechar más racionalmente los recursos estatales, se llevaron a cabo las reformas pertinentes al mismo, --

(36) Creada por Acuerdo del Ejecutivo del 7 de enero de 1971.

iniciándose los trabajos para la implementación del presupuesto por programas en el sector público mexicano.

Al decidir reestructurar el sistema presupuestario del sector público, se concibieron tres alternativas para su realización.

- a) Implementación del presupuesto por programas en paralelo al tradicional.
- b) Implementación de un sistema piloto del presupuesto por programas.
- c) Implementación del presupuesto por programas en etapas sucesivas en todo el sector público.

Después de analizar las experiencias latinoamericanas se descartaron las dos primeras alternativas, por lo que se adoptó la última propuesta, la cual consideraba las características de la estructura administrativa gubernamental y analizaba la situación política y económica mexicana para su implementación.

La estrategia comprendía cinco etapas sucesivas anuales, necesarias para introducir una serie de subsistemas programáticos-presupuestales, orientados a suprimir el sistema tradicional de presupuestación.

En 1976 se introducirían sólo algunos elementos programáticos, por lo que predominaría el sistema tradicional. Durante 1977 se llevaría a cabo la adecuación e inclusión de otras

categorías y clasificaciones programáticas, aún con la existencia de muchos elementos tradicionales. Ya en 1978, se experimentaría la aproximación del sistema programático-presupuestario en su totalidad, para que en 1979 se implementaran y -- afinaran los elementos del sistema de presupuesto por programas. Finalmente, hacia 1980 quedaría consolidado integralmente la presupuestación con base en programas.

De esta manera, de acuerdo a la estrategia definida en 1976 se formuló por primera vez, un presupuesto con orientación programática obligatorio para todo el sector público. -- Acorde con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Presidencia. Para su formulación, se identificó la estructura programática con la organización administrativa de las dependencias. Se ubicaron los programas a nivel de Secretarías, -- Subsecretarías y Oficinas Mayores, y los subprogramas a nivel de Direcciones Generales. En el caso de las entidades paraestatales controladas presupuestalmente, se identificaron los programas con las Direcciones Generales y los Subprogramas con los órganos inferiores siguientes.

Como parte de la estrategia de implantación del presupuesto por programas, se pensó en la creación de un sistema de coordinación a dos niveles: uno interno y otro externo. En el primero se integraron, tanto para estudio como para operación, las diversas áreas de la Dirección General de Egresos -

de la Secretaría de la Presidencia, constituyéndose 7 grupos de trabajo a saber: Central, de procedimientos técnicos, de ejecución y procesamiento, de inversiones, de organismos y empresas, de adiestramiento y capacitación, y de exposición de motivos.

A nivel externo, se integraron las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional, dependencias encargadas de autorizar y controlar el gasto público federal.

No obstante, el formularse este presupuesto con orientación programática, se evidenció fundamentalmente la ausencia de planes de mediano y largo plazo y su consecuente traducción a planes anuales operativos.

En materia de evaluación, se iniciaron los primeros esfuerzos para diseñar un sistema de evaluación del gasto público.

Posteriormente en el gobierno de López Portillo, se continuarían implementando diversas medidas concretas para fortalecer la técnica de programación presupuestaria.

II.1.10 El Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

A finales de 1976, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", el cual debe considerarse no como un plan o programa de acción gubernamental, sino como un documento político creado para apoyar-

la campaña presidencial del Lic. José López Portillo. (37)

Dicho plan sentaría las bases para que el nuevo gobierno, propugnará por una sociedad más justa e igualitaria mediante la consolidación de la independencia económica y el desarrollo integral de la nación; buscando dotar de empleo productivo y mayores ingresos a la población económicamente activa; e implantar una política de bienestar completo, sustentada en el derecho al trabajo.

Las principales acciones y metas que se definieron en este plan son las siguientes:

- Obtener una tasa promedio de crecimiento del P.I.B. del 8% y una acumulación nacional no menor del 25% -- del P.I.B., en el sexenio.
- Formular un plan nacional de empleo que prevea la creación de 4.5 millones de plazas durante el sexenio.
- Formular un plan nacional de productividad industrial, administrativa, laboral, intelectual, técnica y social.
- Formular un plan nacional de energéticos.
- Formular un plan nacional de ciencia y tecnología.

(37) Partido Revolucionario Institucional: Plan Básico de Gobierno 1976-1982. (Los 100 Puntos) Sep. 1976, México.

- Formular un programa nacional de vivienda y desarrollo urbano.
- Continuar el progreso económico en el marco de una economía mixta, bajo la égida del Estado.
- Adoptar la planeación económica democrática y participativa; imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado.
- Programar la intervención estatal orientada a impulsar un desarrollo democrático, independiente y compartido.
- Acelerar los trabajos de reforma administrativa, desconcentrar y sectorizar las actividades, así como diseñar un sistema de planeación nacional; y mejorar métodos, sistemas y procedimientos.
- Establecer un programa de inversiones públicas prioritario y evaluar sus resultados.

Adicionalmente, el plan señala algunos aspectos importantes relativos a las políticas exterior, interior, laboral, comercio, educación, finanzas públicas, monetaria y crediticia, inversión extranjera, agropecuaria, industrial, paraestatal, petrolera, turismo, comunicaciones y transportes y seguridad social.

II.1.11 El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En diciembre de 1976 el nuevo gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de J. López Portillo, "enfrentaba agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podríamos producir y nuestros hábitos de consumo..."⁽³⁸⁾ llegaba entonces a su fin, acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación, hecho que a su vez afectó el sentimiento de seguridad de la nación. De ahí que el objetivo político prioritario del gobierno fuese el de promover en todos los aspectos la cohesión nacional, la recuperación de la

(38) López Portillo, J. Primer Informe de Gobierno. México, -- 1977.

confianza en el país, organizar a la sociedad para alcanzar - las metas de desarrollo socioeconómico; elevar la producción y asegurar su orientación hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías; y de ahí que la traducción de esos objetivos a la realidad, - exigiera contar con los instrumentos administrativos idóneos. Así, se hizo patente la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y funcionamiento del aparato administrativo gubernamental. En este sentido, Carrillo Castro afirmó: "Ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura económica, política y social que se - presentó a finales de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar la Administración Pública para poder en los hechos, organizar el país". (39)

En consecuencia, el Programa de Reforma Administrativa - para el período 1976-1982, delineado por el gobierno federal - se abocaría a la consecución de cinco objetivos globales:

- a) Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar instituy

(39) Carrillo Castro, A. Revista de Administración Pública. - I.N.A.P.

cionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

- b) Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- c) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente de sus funciones.
- d) Contribuir al fortalecimiento de la organización política del federalismo mexicano.
- e) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones de derecho.

Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, se definió una estrategia de instrumentación de las correspondientes acciones de reforma administrativa en cinco etapas sucesivas e interrelacionadas, orientadas a materializar las reformas institucionales, sectoriales, de coordinación intersectorial, de atención al público y de administración y desarrollo de personal público.

Entre los avances logrados en materia de planeación du--

rante los primeros años de este sexenio, cabe destacar la expedición de diversos ordenamientos jurídicos, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la - - cual fue posible integrar en una sola dependencia los sistemas de apoyo global de planeación, programación, presupuestación, - control y evaluación (Secretaría de Programación y Presupues- - to), así como instituir la programación de las acciones gubernamentales como instrumento y estilo de gobierno.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se rompe con el anterior esquema comúnmente denominado "triángulo de la eficiencia", caracterizado por la existencia - de tres dependencias del ejecutivo federal encargadas de la -- planeación, financiamiento y control de las actividades públicas respectivamente; lo cual impidió muchas veces llevar a cabo de manera continua, coherente y oportuna el proceso administrativo implicado en estas actividades.

La planeación del gasto público y de las inversiones a -- cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación - del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda; y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Hacienda; y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, - obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades obligaron a la integración de es--

tas funciones bajo la responsabilidad de una sola dependencia.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se erige así, en la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión. De igual manera, a esta dependencia se le encomendó la preparación de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna que permitiera al legislativo evaluar de manera más objetiva los resultados alcanzados asociados al gasto.

Ya que la planeación de la acción pública requería contar con un sólido apoyo de información económica y social, se encargó a la Secretaría de Programación y Presupuesto el manejo del sistema nacional de información y estadísticas necesarias.

De igual importancia resultó la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a través de la cual se sentaron las bases para innovar la concepción y manejo del gasto público federal, como un mecanismo capaz de unir estrechamente las decisiones de política económica a la acción en materia de gasto público programado y ejecutado eficientemente.

El conjunto de leyes y disposiciones de carácter general

emitidos a inicios del sexenio 1976-1982, definieron los fundamentos legales para la organización y funcionamiento sectorial de la administración pública federal, agrupándose a los organismos paraestatales por sectores de actividad económica y social, bajo la coordinación programática de una Secretaría o Departamento de Estado con funciones afines a dichas entidades.

El modelo conceptual de sectorización establecido, fue con el objeto de vincular estrechamente los sistemas de apoyo global, dando el carácter de instituciones normativas a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. La primera se vincula con las dependencias y entidades públicas a través de la formulación de los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, incluyendo la evaluación de resultados; mediante el ejercicio del presupuesto en los aspectos de control, contabilidad, auditoría y obras públicas; y a través de la producción y sistematización de la información económica y social. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a su vez, se relaciona con las diversas dependencias y entidades gubernamentales mediante la administración del programa financiero; la autorización y control de los créditos, así como de su uso y aplicación, además de la operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y

facilitar la programación eficiente de la deuda pública.

Para instrumentar las medidas planteadas en las leyes anteriormente señaladas y con el propósito fundamental de programar las acciones públicas bajo las directrices de los planes nacionales de desarrollo económico y social que llegaran a formularse, las dependencias gubernamentales establecieron sus correspondientes sistemas de apoyo global en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales y contabilidad.

Estas medidas se complementaron con otros mecanismos tales como, el Gabinete en Pleno, los Gabinetes Económicos, la Comisión Gasto-Financiamiento, las Comisiones Internas de Administración y Programación, los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación Sectorial, los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social Estatales y los Convenios Unicos de Coordinación, entre otros.

Con base en la información generada por estos mecanismos, la Secretaría de Programación y Presupuesto procedió a elaborar en 1977, el Programa Quinquenal 1978-1982 y los programas-presupuesto 1978 y 1979.

La formulación de los programas implicó el establecimiento de metas sectoriales, los costos y los correspondientes requerimientos presupuestales.

La experiencia obtenida por esta Secretaría en la prepara

ción del gasto para 1978, la llevó a mejorar el proceso de programación del mismo, mediante la definición de un marco general de política económica en la que se inserta la programación de las acciones públicas. Para ello, se revisó el mencionado programa quinquenal, se efectuaron análisis de la situación económica y social del país en 1978 y se hicieron algunas previsiones para 1979. Asimismo, se replanteó la metodología a utilizar y se consolidó el esquema sectorial para la integración de los proyectos de programa-presupuesto sectorial.

En el renglón de la planeación sectorial, y aprovechando la experiencia acumulada durante los últimos años, en el régimen presidencial 1976-1982, se formularon diversos planes y programas, los cuales respondieron a necesidades económicas y sociales específicas. Cabe destacar la preparación e instrumentación de los siguientes planes nacionales: Agropecuario y Forestal 1979 y 1980; de Desarrollo Pesquero 1979-1982; de Desarrollo Industrial 1979-1982; de Turismo; de Desarrollo Urbano; de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; de Comunicaciones y Transportes; de Educación; de Comercio; de Agroindustrias; de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Así como los Programas Nacionales: de Empleo; de Ciencia y Tecnología; de Franjas Fronterizas y Zonas Libres; de Desconcentración Territorial y de la Vivienda.

Hacia 1980, las acciones, resultados y avances derivados-

de los citados planes y programas, fueron aprovechados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para diseñar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual fue formalizado mediante decreto presidencial en abril de 1980. (40)

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, establece las bases metodológicas para su elaboración, sistematiza la filosofía política en la que se ubica su acción; realiza un diagnóstico de la situación prevaleciente durante los primeros tres años de la Administración de J. López Portillo, recogiendo -- las definiciones, acciones y principales resultados obtenidos; precisa los objetivos nacionales de desarrollo, establece las políticas interior, exterior, de seguridad nacional y de impartición de la justicia; delinea la estrategia global de desarrollo económico y social; integra un marco macroeconómico-consistente; define las políticas e instrumentos necesarios -- para alcanzar los objetivos planteados; destaca y puntualiza la prioridad del desarrollo social; ubica la acción en el espacio a través de la definición de políticas regionales y urbanas; precisa el impacto de las acciones en la distribución del ingreso, mediante el señalamiento de políticas de precios, salarios, utilidades y fisco; señala los cambios esperados --

(40) Ver: Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 1980.

que se pretenden lograr para el período que cubre el plan y - las perspectivas proyectadas hasta el año 2000, de mantenerse el país en la trayectoria fijada en el mismo.

Sin embargo, considerando la naturaleza globalizadora de la política de desarrollo contenida en el plan, éste al igual que como señalaba la Ley de Planeación de 1930, no es mapa de precisión en donde puedan encontrarse todas las respuestas, - sino una guía para ir regulando y coordinando las acciones de desarrollo económico y social que emprenda el gobierno federal, así como un marco de referencia para convenir acciones - con los gobiernos estatales e inducir las correspondientes de los sectores social y privado.

Los objetivos que planteó alcanzar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 son los siguientes:

- a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural.
- b) Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y
- d) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones --

geográficas.

Para procurar la congruencia entre las acciones que emprendería el gobierno federal, se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para:

- 1.- Establecer las normas y lineamientos necesarios para elaborar, actualizar y compatibilizar los planes y programas sectoriales y regionales en congruencia -- con el Plan Global de Desarrollo.
- 2.- Integrar el Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo, a partir de los programas de acción de las dependencias y entidades gubernamentales.
- 3.- Promover la inducción y concertación de acciones -- con los sectores social y privado.
- 4.- Compatibilizar las acciones e inversiones que se realicen dentro de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados, en función de los objetivos, estrategias y metas del Plan Global de Desarrollo; y
- 5.- Evaluar periódicamente la ejecución del plan, a efecto de determinar y operar los ajustes necesarios, en función de las metas establecidas.

Para asegurar la congruencia del plan, las dependencias y entidades de la administración pública federal, al elaborar sus planes, programas y presupuestos respectivos, estaban -- obligadas a considerar los objetivos, políticas, prioridades,

recursos y jerarquización de acciones previstos en él; asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá observar dichos supuestos al formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, estableciendo la coordinación necesaria con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para garantizar la correspondencia del programa financiero, en el marco de la Comisión Gasto-Financiamiento.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, está integrado por tres grandes apartados: uno político, uno económico y uno social. En el primero, se parte de la concepción filosófica política y del proyecto nacional, ambos contenidos en la Constitución Política Mexicana, hacia cuyo cumplimiento se orientan los planes y programas del gobierno.

Los conceptos filosóficos del proyecto nacional se expresan en democracia social, nacionalismo, libertad, justicia, economía mixta, libertades económicas, derechos sociales, rectoría del Estado, legitimidad, etc.

En este apartado se incluye un diagnóstico del desenvolvimiento socioeconómico del país, desde la revolución hasta nuestros días, destacando la participación del Estado en la integración y avance de la sociedad mexicana, a través de las instituciones y programas con que ha contado el gobierno para la promoción del desarrollo económico y social y de la unidad política y cultural de la nación.

En este mismo apartado, considerando que a inicios de la administración de López Portillo la situación del país se caracterizó por la agudización de desequilibrios estructurales - acumulados durante varias décadas y por una crisis económica - que sacudió a la sociedad, en virtud del debilitamiento de la estrategia seguida por México desde la segunda guerra mundial, se define una nueva estrategia económico-social, basada en la idea del modelo de país a que se aspira.

Dicho modelo se presenta como "un sistema productivo capaz de ofrecer los bienes nacionalmente necesarios para la consolidación del desarrollo y de la autonomía del país y los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda". (41)

A partir de los principios de filosofía política y del modelo del país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definieron los objetivos del plan, los cuales han sido presentados en líneas anteriores.

Asimismo, la primera parte contiene la caracterización, orientación e instrumentación de las políticas interior, exterior, de seguridad nacional y de impartición de la justicia, -

(41) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.

constituyéndose en las bases políticas que apoyan la viabilidad de las acciones del Estado contenidas en el plan.

El segundo apartado, contempla la estrategia de desarrollo necesaria para impulsar el cambio estructural, la cual está integrada por un conjunto de acciones articuladas, encaminadas a lograr los grandes objetivos nacionales.

La estrategia económica se encuentra integrada por 22 políticas básicas que suponen la utilización de todos los instrumentos y medios de que dispone el Estado, y son las siguientes:

- 1.- Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleos en un ambiente digno y de justicia.
- 4.- Consolidar la recuperación económica.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar el sector agropecuario a fin de elevar el nivel de vida de los campesinos y satisfacer las necesidades alimenticias de la población mexicana.
- 8.- Impulsar el sistema alimentario mexicano.
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empre-

- sa pública, eliminando subsidios improductivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
 - 11.- Estimular la productividad y la justa distribución de sus beneficios en la sociedad.
 - 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada.
 - 13.- Inducir la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
 - 14.- Mejorar el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo y del empleo productivo.
 - 15.- Ampliar y mejorar la educación básica entre la población.
 - 16.- Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos y medios profesionales, que requiera el sistema nacional de producción.
 - 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
 - 18.- Desconcentrar la actividad económica y los asenta-

mientos humanos en un nuevo esquema regional, con én fasis en costas y fronteras.

- 19.- Controlar y reducir el ritmo de inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de finan--
ciamiento del desarrollo.
- 21.- Establecer una vinculación eficiente con el exterior,
que estimule la modernización y eficiencia del apara
to productivo.
- 22.- Ampliar la concertación de acciones entre los secto--
res público, social y privado, en el marco de la - -
alianza para la producción.

El último apartado se refiere al desarrollo social del -
país, como resultado del desarrollo económico que se lograría
a través de la concreción de los objetivos, estrategias y ac-
ciones contenidas en el plan.

El propósito fundamental de la política social, es lo - -
grar la movilización más eficaz y exitosa posible de los re--
cursos públicos, privados y sociales, para satisfacer las ne-
cesidades de la población en los renglones de salud, alimentaa
ción, vivienda y educación, así como elevar el nivel de equi-
dad en la distribución nacional del ingreso.

La problemática del desarrollo social, se abocaría a la-
resolución de los aspectos demográficos, educativos, habita--
cionales, alimenticios, ocupacionales, de salubridad y segurii

dad social, de protección a la niñez y a la población en edad avanzada, y de atención a grupos marginados urbanos y rurales.

Se desprende del análisis del documento, la intención declarada y decidida del Estado de utilizar un cúmulo de instrumentos de alcance global, sectorial y regional, los cuales se concentran y reflejan en el manejo institucional de las políticas de: Gasto Público, Empresas Públicas, Tributaria, Deuda Pública, Financiera, Comercio Exterior, Empleo, Antinflacionaria, Energéticos, Agropecuaria y Forestal, Pesquera, Industrial, Comercial, Turística, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano, Desarrollo Social, Científica y Tecnológica; así como aquella que comprende el conjunto de acciones dirigidas a inducir la participación del sector privado en las tareas del desarrollo económico y social.

Para la instrumentación de las acciones específicas que se derivaban del conjunto de políticas económicas y sociales, el Estado disponía en ese momento de la suficiente infraestructura legal y organizacional, como resultado de la creciente intervención gubernamental en el ámbito de la economía nacional, acaecida desde hacia varias décadas atrás.

Como resultado de la acción gubernamental en los diversos renglones de la economía nacional, a nivel global y sectorial, el plan prevé alcanzar, como principales metas, en el período 1980-1982, un incremento significativo en las siguien-

tes variables macroeconómicas: 9.7% en la oferta y demanda -- global; 8% en el producto interno bruto; 20.8% en las importaciones; 14.4% en las exportaciones; 4.1% en el sector agropecuario, forestal y pesquero; 10.8% en el sector industrial; - 10% en la producción manufacturera; 6.7% en el sector servi-- cios; 4.2% en el sector laboral; 14% en la inversión pública; 13% en la inversión privada; 13.5% en la inversión total; - - 7.7% en el consumo total; y 28.5% en los ingresos públicos.

A pesar de que el período de este plan se refiere a tres años, en él se delinea una perspectiva a más largo plazo. Se considera que de mantenerse la tasa de crecimiento del producto interno bruto del orden del 8% real en promedio anual como mínimo durante los próximos 20 años, hacia el año 2000 se alcanzaría un producto real cinco veces superior al actual y se triplicaría el producto per cápita en dicho lapso. Asimismo se lograría la generación de 20 millones de empleos; el analfabetismo desaparecería virtualmente; se ampliarían los niveles de salud y seguridad social; se cubrirían las necesidades habitacionales de cada grupo social; y se tendrían las bases para erradicar la desnutrición y mejorar las condiciones alimenticias de toda la población.

Así, la visión de la economía a principios del próximo - siglo, muestra la posibilidad efectiva de un sistema productivo capaz de crear fuentes de empleo suficientes para absorber

los recursos humanos disponibles. La dinámica del sistema y del financiamiento correspondiente descansarían en los recursos nacionales generados tanto por el sector público como por el sector privado.

Como apoyo y complemento, el plan contiene un conjunto de series estadísticas relativas a las principales variables económicas del país, las cuales muestran el comportamiento histórico de las mismas; lo cual resulta de particular importancia y muestra el avance y experiencia acumulada en el renglón de sistematización de información y estadísticas.

El Plan Global de Desarrollo recoge las experiencias históricas de la planeación nacional, las demandas y experiencias de las organizaciones políticas, sociales y factores de la producción del país; asimila las técnicas y experiencias de diversos planes vigentes en otros países; y los avances sectoriales acumulados en los últimos años en materia de planeación.

"El plan es por tanto, un corte en la situación de avance del sistema de planeación. Ello es así, porque contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y espaciales. Asimismo, muestra el avance logrado en la formulación de planes sectoriales, ya que han es-

tado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.

Sin embargo, se requiere a partir de las definiciones conceptuales y de las metas agregadas propuestas en el plan, proseguir en las tareas de precisar con mayor detalle, los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas señaladas, las modalidades de sus diversos instrumentos, la interrelación de sus distintos programas y acciones y sobre todo, perseverar en la organización y eficiencia de los esfuerzos". (42)

Así, se plantea la necesidad de profundizar en los esfuerzos para constituir un sistema nacional de planeación; el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, sólo es una parte y punto de apoyo en la consolidación de dicho sistema, ya que se tendrán que afinar mecanismos, fortalecer los órganos de planeación global e institucional, mejorar el análisis y enlaces de coordinación intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado, así como llevar a cabo las adecuaciones que exigen los cambios de la realidad nacional, considerando como una cualidad indispensable, que la planeación en México, en función de sus características políticas, ha sido y debe continuar siendo flexible y adaptativa.

El Plan Global de Desarrollo puede calificarse como el -

8

(42) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. p. 20.

instrumento de planeación y programación más completo que ha elaborado y puesto en práctica el sector público mexicano, si consideramos los avances metodológicos utilizados en el mismo, paralelamente al apoyo institucional que ya brindaba la compleja maquinaria administrativa del gobierno federal para su implementación.

Pese a ello este plan, al igual que los anteriores esfuerzos realizados en materia de planeación y programación en México, está fuertemente condicionado por el sistema político; reflejándose dicha situación en el alcance temporal del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cuya vigencia se refiere a los tres últimos años del sexenio López Portillista.

Las perspectivas de alcanzar las metas fijadas para el periodo 1980-1982, han sido optimistas; tal es el caso de los logros obtenidos en materia de producción agrícola a través del sistema alimentario mexicano.

Pese a esta situación, las proyecciones posteriores a 1982, a mediano y largo plazo, serían difíciles de conquistar debido a que, en lo que va del último medio siglo, no ha existido en México una política de continuidad en relación a los planes y programas emprendidos en los diversos periodos gubernamentales; constituyendo tal situación, una restricción difícil de superar.

Por otro lado, cabe señalar algunas deficiencias contex-

tuales en las que se formuló el citado plan. En primer lugar, su elaboración no se ha sustentado en una reforma política -- real, sino que el supuesto soporte democrático que posee, se limita solamente a una reforma electoral que amplía mínimamente la participación popular en la planeación. En segundo lugar, no toma en cuenta las potencialidades del sector privado, ni fija mecanismos concretos para apoyar y participar en la instrumentación del plan, lo cual trae como consecuencia una falta de coordinación en las acciones. También la insuficiencia de recursos financieros, infraestructura y articulación de los sectores agrícola e industrial, constituyen limitantes en la consecución de los objetivos propuestos en el plan.

De igual manera, el plan no está apoyado tampoco en una reforma fiscal profunda que permita captar bajo un esquema impositivo progresivo, no sólo mejorar la distribución real del ingreso, sino también ampliar y sanear las fuentes de financiamiento del sector público, cuyas deficiencias empezaron a acentuarse a partir de los años sesentas.

En consecuencia, hay que señalar que la actual estructura impositiva no es progresiva, trayendo como resultado de dicha situación, una falta de participación del gran capital en las fuentes de captación del sector público. Ello conlleva a darle una mayor importancia al sector exportador de la economía, como son las exportaciones del petróleo, haciendo depen-

der, en gran medida, de los créditos y financiamientos externos, los planes y programas que el gobierno federal se ha propuesto cumplir.

II.1.12 El Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo 1980-1982 (P.A.S.P.)

Con base en las previsiones establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto procedió a mediados de 1980 a integrar el Programa de Acción del Sector Público 1980-1982.

Se definieron como propósitos fundamentales del Programa de Acción los siguientes:

- a) Dar continuidad operativa al Plan Global de Desarrollo, descendiendo en el análisis programático y en la asignación de recursos a nivel de programas y proyectos importantes;
- b) Reforzar a partir del plan, las actividades de normatividad de la planeación y programación, a fin de impulsar el desarrollo de un sistema nacional de planeación, e
- c) Instrumentar la programación de mediano plazo a fin de enlazar el Plan Global de Desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981.

Con el P.A.S.P. sería posible contar con una mejor compa

tibilización de las acciones del sector público, a nivel intra e intersectorial; tener una visión de mediano plazo que permitiera detallar las necesidades de gasto, formas de financiamiento y prioridades de los diversos sectores e instituciones gubernamentales; disponer de mayor información para armonizar a nivel de programas y subprogramas estrategias en materia de gasto público y manejo de instrumentos de alcance sectorial; y, ofrecer a los sectores privado y social una base informativa en torno a las principales acciones y requerimientos que en los renglones de infraestructura económica y producción de bienes y servicios generaría la administración pública federal.

El contenido del Programa de Acción, incluiría el gasto y las metas de los programas y proyectos más relevantes de la actividad gubernamental; y definiría al mismo tiempo, el ritmo, prioridades y requerimientos intersectoriales necesarios para dar congruencia a las actividades públicas.

Así, el P.A.S.P. se orientaría a seleccionar a las dependencias, entidades, programas, subprogramas y proyectos de importancia nacional, que constituyen el núcleo sustantivo de la operación del sector público.

Los criterios que se utilizaron para la selección de instituciones, programas y metas fueron respectivamente los siguientes:

- a) **DEPENDENCIAS Y ENTIDADES:**
- Todas las sujetas a control presupues--
tal.
 - Aquellas que participan de manera impo--
tante en los programas seleccionados.
- b) **PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS:**
- Contribución a mínimos de bienestar.
 - Impacto en la oferta estratégica.
 - Relevancia intra e intersectorial.
 - Nivel de Gasto.
- c) **METAS:**
- De operación.
 - De ampliación de la capacidad.
 - De Eficiencia.
 - De resultado.

Para la integración sectorial del programa a mediano pla--
zo se formaron Grupos Interinstitucionales de Programación y--
Presupuestación sectorial (GIPPS), con representación de las--
Secretarías de Hacienda y Programación y Presupuesto, así co--
mo de los sectores e instituciones respectivos.

De esta manera, los resultados que se obtuvieron con la--
puesta en marcha del P.A.S.P., se refieren esencialmente a la
integración de los programas de acción sectoriales e institu--
cionales, que contemplan los siguientes puntos de análisis y--
desarrollo: Diagnóstico, objetivos sectoriales referidos a --

los nacionales, metas, estrategias, instrumentos legislativos y administrativos, análisis de programas, subprogramas y proyectos de importancia nacional, relaciones intra e intersectoriales y análisis de gasto sectorial.

Hasta aquí, puede observarse que el Programa de Acción a Mediano Plazo, se erige en un esfuerzo por integrar y consolidar un Sistema Nacional de Planeación que permita que los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación se realicen con eficacia y continuidad; y, que al mismo tiempo, permita asegurar el manejo coordinado el gasto público y de otros instrumentos de política económica en la consecución de un desarrollo sostenido y justo de México.

Sin embargo, considerando que el P.A.S.P. debería ser -- flexible, adaptativo y servir de enlace con la presupuestación anual, la misma Secretaría de Programación y Presupuesto inició en el primer semestre de 1981 la "Revisión y Actualización del Programa de Acción 1981-1982", con la finalidad de -- depurar la anterior versión y de esta forma, continuar impulsando el Sistema Nacional de Planeación.

La segunda versión del P.A.S.P., respondió a la necesidad de mejorar la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ya que se requería definir con mayor detalle y precisión las políticas señaladas, los requerimientos planteados, las modalidades en el manejo de instrumentos y la inter-

relación de los distintos programas y acciones a fin de eficientar los esfuerzos con antelación desplegados.

Hacia 1981, se consideraba que el P.A.S.P. había evolucionado de la siguiente manera:

- a) Inicialmente se concibió como un vínculo entre el -- Plan Global de Desarrollo y el proceso de presupuestación anual;
- b) Posteriormente, se amplió para integrar los diferentes mecanismos de instrumentación sectorial adicionales al presupuesto;
- c) Actualmente constituye el mecanismo operativo que integra todos los aspectos programáticos; destacando - la instrumentación de las políticas globales, sectoriales y regionales en cuatro orientaciones o vertientes, a saber:
 - a) Obligatoria, que se refiere a la programación - - obligatoria de las acciones del sector público.
 - b) Coordinada, que incluye las acciones sectoriales-coordinadas con los gobiernos de los Estados, a - través de los Convenios Unicos de Coordinación y - los Comités de Planeación y Desarrollo Económico y Social de los Estados.
 - c) Inducida, que orienta las acciones del sector privado mediante el manejo de diversos instrumentos-

legales, administrativos, técnicos, etc.

- d) Concertada, que considera la concertación de acciones con el sector social a fin de hacerlo participe en la consecución de los objetivos nacionales, mediante su colaboración en programas de impacto nacional, tales como Sistema Alimentario Mexicano, Productos Básicos, Productividad y Capacitación, etc.

A través del proceso de implantación del P.A.S.P. que se propuso, se buscaba fortalecer el vínculo entre la vertiente obligatoria e inducida, procurando dar congruencia al manejo conjunto del gasto público y de los instrumentos jurídicos y administrativos de carácter social.

Para la revisión y actualización del P.A.S.P., se incorporaron las últimas definiciones de política económica y social; mejores técnicas de asignación y recursos; y se utilizó como elemento metodológico central un modelo denominado "Matriz de Congruencia Sectorial y Global" que incluyó a las referidas vertientes de acción.

La matriz constituye en esencia, una lista de verificación para el adecuado y eficaz diseño e interrelación de los programas sectoriales; teniendo como principal virtud, el presentar una visión agregada y operativa de los objetivos y metas sectoriales, así como de los medios, responsabilidades e-

interdependencias.

La realización del P.A.S.P., jugará un papel fundamental en la retroalimentación del Sistema Nacional de Planeación y en el perfeccionamiento de la metodología matricial, lo cual permitirá a los coordinadores de sector garantizar la congruencia interna del ejercicio programático y presupuestal.

Entre los resultados esperados de la revisión y actualización del P.A.S.P., destacan los siguientes:

- Documento intersectorial y Regional.
- Documento de concertación de acciones.
- Programa de Acción del Sector Público en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- Programa de Acción de Reforma Administrativa del Sector Público Federal.

El Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo, es un esfuerzo por afianzar el Sistema Nacional de Planeación a través de la programación a mediano plazo, ya que constituye un medio que vincula y asegura una liga programática entre los grandes agregados macroeconómicos, objetivos nacionales, sectoriales y regionales del Plan Global de Desarrollo, con las acciones concretas que realizan las dependencias y entidades gubernamentales, al tiempo que sirve de enlace entre dicho plan y el programa presupuesto anual. De esta forma, se -

establece una línea de congruencia programática, que permanentemente debe ser reorientada en función de las necesidades y objetivos nacionales.

Así, el P.A.S.P. es producto de los avances gubernamentales logrados en la administración 1976-1982, en los aspectos metodológicos relativos a la planeación, programación, presupuestación y evaluación. Constituye en la actualidad, el instrumento operativo mediante el cual el Estado utiliza todos los medios de que dispone para dirigir las acciones que realizan los entes públicos; coordinarlas con los gobiernos estatales, concertarlas con el sector social e inducir las en el sector privado en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

En este sentido, no obstante los avances formales y metodológicos logrados a la fecha, en el renglón de la planeación y programación del sector Público 1980-1982, deberán ser objeto de una constante depuración y perfeccionamiento en función de los futuros resultados que logren materializarse en los ámbitos económico y social del país.

II.1.13 El Plan Básico de Gobierno 1982-1988.

Hacia finales de 1981, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico 1982-1988, el cual servirá de base de la política económica del próximo gobierno.

El plan está integrado fundamentalmente por cuatro apartados, en los cuales se abordan los siguientes puntos: filosofía política, planeación democrática, objetivos y estrategias y políticas de desarrollo nacional.

El primer apartado se refiere a la filosofía política: - en él se enmarca el proyecto nacional identificado con los -- principios de la Revolución Mexicana y el Nacionalismo Mexicano. Trata asimismo, diversas líneas relativas a: libertad y - justicia, Estado y sociedad, democracia, economía mixta, libertades económicas, derechos sociales, rectoría del Estado y sector público, internacionalismo, legitimidad, pacto social- y participación popular.

El segundo apartado se aboca al tema de la planeación democrática del desarrollo, considerando que ésta "constituye - un instrumento que permite conducir y ordenar el cambio social y es en consecuencia un proceso eminentemente político". (43)

Así, en este contexto la planeación se orientará hacia - la transformación de la realidad en beneficio de las clases - populares, para romper inercias y orientar circunstancias que respondan a las aspiraciones mayoritarias. Por tal motivo en-

(43) Partido Revolucionario Institucional: Plan Básico 1982--1988. Plataforma Electoral. México. Octubre de 1981.

el plan se respalda las acciones emprendidas en materia de -- planeación por la actual administración.

El plan destaca la necesidad histórica de la planeación -- en el ámbito de los países en vías de desarrollo, señalando -- las virtudes y expectativas de solución que ofrece para supe -- rar la improvisación y la política de las circunstancias, pa -- ra arribar a sistemas más racionales que sirvan al desarrollo nacional.

En consecuencia, según el plan, es necesario profundizar -- en la planeación democrática para orientar el desarrollo del -- país, mediante el sistema nacional de planeación, que armoni -- ce los intereses del Estado, de los sectores social y privado -- y dé nuevos cauces al equilibrio regional para acelerar el -- cambio social. De ahí que la planeación nacional se conciba -- de manera global, sectorial e instrumental que le permita -- orientar la actividad económica referida a sectores adminis -- trativos del sector público central; coadyuvar a fortalecer -- las acciones de los distintos niveles de gobierno y propicie -- a continuar induciendo las acciones de los sectores social y -- privado para hacerlas congruentes con esos propósitos.

Para apoyar el logro de dichos fines de la planeación se -- señala como premisa, el establecimiento de un marco jurídico -- adecuado que defina las normas y principios básicos conforme -- a las cuales se lleve a cabo la planeación integral del país;

que obligue al Sector Público a sujetar sus acciones al sistema de planeación; que defina las bases para que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales y que fije los principios de consulta y concertación con los sectores privado y social para promover las acciones que contribuyan a los objetivos nacionales.

Los objetivos que señala el presente plan, son los mismos que se plantean en el plan global de desarrollo 1980-1992 formulado en abril de 1980:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Posteriormente, el documento plantea un conjunto de líneas de acción que integran la estrategia económica, política y social a seguir y que deberán plasmarse posteriormente en el programa de gobierno y en el Plan Global de Desarrollo

1983-1988. La estrategia se resume en lo siguiente;

- Propugnar por el desarrollo político.
- Buscar una sociedad económicamente más igualitaria, - fortaleciendo la capacidad rectora del Estado y la -- planeación democrática; así como reorientar la estructura productiva a fin de generar empleos bien remunerados.
- Orientar la inversión extranjera hacia proyectos prioritarios; buscar nuevas formas de financiamiento, impulsar un desarrollo regional equilibrado; reducir la tasa de natalidad, desarrollar integralmente los energéticos y controlar la inflación; garantizar el abagto alimentario nacional; ampliar los sistemas de seguridad social.
- Impulsar la capacitación y la organización social del trabajo; ampliar la educación y cultura nacional; fomentar la integración y convivencia internacional, - fortalecer el apoyo de las fuerzas armadas nacionales y el sistema de impartición de justicia; propugnar - por una más justa distribución del ingreso; impulsar los progresos de vivienda; fortalecer el federalismo.
- Superar los desequilibrios de la estructura producti-

va y orientarla a satisfacer las necesidades reales de la población.

- Definir las prioridades del gasto público y aumentar la eficiencia del gasto corriente, modernizar los mecanismos preventivos y de control, minimizar el desperdicio de recursos, reducir el saldo deficitario actual, así como fortalecer las finanzas gubernamentales.
- Dar vigencia productiva al reparto agrario, incrementar la producción y frontera agrícola; y vincular la agricultura con la industria a través de sistemas agroindustriales.
- Impulsar la desconcentración del sector industrial para explotar más racionalmente los recursos del país y coadyuvar a la generación de empleos productivos y bien remunerados; y ampliar la capacidad exportadora de la industria manufacturera.
- Reorientar y reestructurar la actividad comercial a fin de estimular la producción y la capacidad productiva de bienes social y nacionalmente necesarios.
- Establecer un sistema nacional de turismo social; atender prioritariamente al sector comunicaciones y transportes, y realizar un Programa Nacional Integral del Sistema de Transporte en México.

Finalmente, el documento define como instrumentos fundamentales que deberán utilizarse en la consecución de los propósitos definidos, los siguientes:

- Política de gasto público.
- Sistema de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información del gasto público.
- Política de empresas públicas.
- Política Fiscal.
- Política de deuda pública.
- Política financiera.
- Política de comercio exterior.
- Política de Ciencia y Tecnología.
- Política de inversiones extranjeras.
- Política antinflacionaria.

Es así, que el partido oficial planteó el plan básico como un documento esencialmente político como plataforma electoral, reconociendo los avances del Plan Global de Desarrollo - 1980-1982, señalando que no se destacan metas, ni períodos, ni recursos, sino que dichos elementos serán tarea del programa de gobierno.

De ahí el carácter de orientación general del plan, para convertirse en la base que serviría a la nueva administración para definir las orientaciones políticas del proceso de pla--

neación.

Acorde con estas últimas ideas expuestas el 1° de diciembre de 1982, el Lic. Miguel de la Madrid H., presentó, en su discurso de toma de posesión, el siguiente "Programa de 10 -- puntos para la Reordenación Económica", a fin de enfrentar la grave crisis económica por la que atraviesa el país, caracterizada por una inflación de cerca de cien por ciento, un déficit presupuestal creciente, desempleo y subempleo en las -- áreas rurales y urbanas, carencia de divisas debido a un control de cambios inoperante, excesiva corrupción, y un ahorro interno insuficiente para financiar la inversión nacional, -- una deuda pública y privada desmesurada, subsidios contraproducentes, sistema fiscal regresivo, etc.

Dicho programa tiene como objetivos centrales: combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.

Los puntos del programa son los siguientes:

- 1.- Disminución del crecimiento del gasto público. Se -- propone un presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles que preserve -- los servicios públicos al nivel indispensable, conserve la prioridad necesaria a programas de operación, de inversión prioritaria; atienda el servicio de la deuda pública y contenga el crecimiento del --

gasto corriente para aumentar el ahorro público.

- 2.- Protección al empleo y salarios. Se promoverán programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas urbanas marginadas; y se reorientarán los recursos de inversión a obras generadoras de ocupación y de mano de obra (ajuste de programas intensivos de capital).

— Se definirá la canasta básica de consumo popular y se reforzará el control de precios de los productos que la integran. Para tal propósito se reorientarán y racionalizarán los subsidios.

- 3.- Continuación de obras en proceso, bajo estrictos criterios de selectividad.
- 4.- Reforzamiento de las normas, que asegure y discipline, una adecuada programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- 5.- Protección y estímulos a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- 6.- Incremento de los ingresos públicos para frenar el déficit público y el consecuente aumento de la deuda pública; se incrementarán los bienes y servicios que genera el sector público y se promoverá una reforma-

fiscal.

- 7.- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- 8.- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
- 9.- Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- 10.- Reafirmación de la Rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, como promotor y responsable de promover el desarrollo nacional a través de una planeación democrática.

11.2 BASES JURIDICAS ACTUALES DE LA PLANEACION Y PROGRAMACION EN MEXICO.

Durante la Administración de López Portillo, se han expedido diversas disposiciones jurídicas que norman los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación que coadyuvan a establecer un marco institucional para dar orden y fuerza a las tareas que el gobierno mexicano realiza para impulsar el desarrollo económico y social de la Nación, lo cual posibilita el logro de mínimos de bienestar para la población.

Entre las bases legales que sustentan la política fiscal y presupuestaria del gobierno federal, cabe destacar por su -

importancia jurídica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en su artículo 73 fracciones VII y VIII que compete al Congreso "Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y establecer las bases para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar dichos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".

También señala en el artículo 74 fracción IV que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior".

De acuerdo al artículo señalado, el Ejecutivo envía las iniciativas de la ley de ingresos y el anteproyecto de presupuesto federal a más tardar el 30 de noviembre. En cuanto a la cuenta pública ésta es enviada a la Comisión permanente del Congreso de la Unión en el mes de junio. La revisión de la misma tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobando si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto, y si se ha cumplido con los objetivos contenidos en los programas. Dicho examen lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, fincando en su caso las -

responsabilidades respectivas de acuerdo con la Ley.

Por último, es importante señalar que el artículo 89 de la misma Constitución establece en su fracción I que es facultad del Ejecutivo "Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Así, encontramos en la citada Constitución los apoyos -- fundamentales para la formulación y expedición de las leyes, -- acuerdos, reglamentos y demás instrumentos jurídicos que utiliza el Ejecutivo Federal para coordinar, dirigir, controlar y ejecutar las actividades de planeación y programación nacional.

El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establecen las bases de organización del Poder Ejecutivo Federal.

En su artículo 9 menciona que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal -- conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones, que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes".

Más adelante, en el artículo 20 establece que "las Secre

tarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, con tabilización, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal".

En estos artículos se fundamenta la obligación de utilizar la programación como forma de trabajo en el Sector Público; y la posibilidad de crear y fortalecer órganos específicos de apoyo en materia de programación en las diversas Dependencias y Entidades Gubernamentales.

De igual manera, la misma Ley en su artículo 21 faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales permanentes o transitorias, para atender asuntos específicos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como Entidades Paras estatales. Tal es el caso de la Comisión Gasto-Financiamiento, integrada por las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

Con la finalidad de fortalecer el esquema del federalismo y de propiciar un desarrollo regional y estatal equilibrado, la citada Ley faculta al Titular del Ejecutivo Federal para convenir con los gobernadores de las Entidades Federativas la ejecución de obras o a la realización de cualquier otro --

propósito de beneficio colectivo a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las mismas.

Dicha facultad se ha materializado a través de los Convenios Unicos de Coordinación celebrados entre las autoridades federales y los Gobiernos de los Estados.

Finalmente, esta Ley responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto de conducir los procesos globales de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública Federal. Caben destacarse las siguientes atribuciones que le señala el artículo 32 a dicha dependencia:

- Recabar los datos y elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística del país.
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública federal.
- Llevar los registros que requiere el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público.

- Cuidar que se consolide la contabilidad de la federación, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y de más instituciones de carácter paraestatal.
- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señale el Presidente de la República.
- Intervenir en las adquisiciones de toda clase y en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal.
- Vigilar que los subsidios de inversión que conceda la federación a los gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones o particulares se efectúen en los términos legales establecidos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre de 1976, es el instrumento jurídico a través del cual se implementan una serie de medidas concretas que vinculan formalmente los ciclos de planeación, programación y presupuesto público.

La aplicación de la Ley está a cargo de la Secretaría de

Programación y Presupuesto, conducto a través del cual, el -- Ejecutivo Federal formula las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social en que se basa la programación del gasto público. Este último comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como el pago de la deuda pública que realizan las Dependencias y Entidades Federales incluyendo al Departamento - del Distrito Federal.

En este sentido, la Ley establece que las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación a nivel - global de la Administración Pública Federal, están a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien dicta las - disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus - funciones; y a nivel sectorial las cabezas de sector son las - responsables de orientar y coordinar la planeación, programa - ción, presupuestación, control y evaluación del gasto de las - entidades que estén ubicadas en su Sector.

Asimismo, se prevé que cada entidad deberá contar con -- una unidad encargada de llevar a cabo dichas actividades con - respecto al gasto público.

Tomando en consideración lo estipulado en el artículo 9^o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la - presente Ley señala que el Gasto Público Federal debe basarse en presupuestos que se formulen con apoyo en programas que se

ñalen objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución. Asimismo, deben señalarse las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las Dependencias y Entidades Públicas, al igual que las Fuentes de Financiamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada de integrar el proyecto de presupuesto público federal, el cual comprende:

- Descripción clara de los programas básicos del proyecto, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa.
- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que se incluyen.
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- Situación de la deuda pública y de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin del ejercicio fiscal en curso e inmediato siguiente.
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.

En cuanto al ejercicio del gasto público federal, la Ley señala en sus artículos 25 y 26 que éste debe ajustarse al -- monto autorizado para los programas y partidas presupuestales; y que la Administración de fondos correspondientes es autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y - Presupuesto, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados. Los cobros y pagos respectivos son efectuados por la Tesorería.

En relación a la Contabilidad Gubernamental, cada Enti-- dad lleva su propia contabilidad la cual debe incluir las - - cuentas para registrar los activos, pasivos, capital, ingre-- sos, costos, gastos, asignaciones, compromisos y ejercicios - correspondientes de los programas y partidas de su propio pre-- supuesto. Los catálogos de cuentas son expedidos por la pro-- pia Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dicha contabilidad se lleva con base acumulativa para de-- terminar costos y facilitar la formulación, ejercicio y eva-- luación de los presupuestos y sus programas; y en general de-- manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto-- público.

Periódicamente envían a esta Secretaría, informes presu-- puestales, contables y financieros fundamentalmente. Con base en estos datos, la misma Secretaría lleva a cabo la consolida-- ción de los estados financieros y demás información presupueg

tal y contable; además formula la cuenta pública federal anual, la cual es presentada a la Comisión permanente del Congreso de la Unión.

Asimismo, para apoyar las disposiciones objeto de esta -- Ley en las Dependencias del Ejecutivo existen órganos de auditoría interna que cumplen los programas mínimos fijados en este renglón por la supradicha Secretaría.

Con el firme propósito de fortalecer las finanzas estatales, de impulsar las actividades productivas en los Estados y de lograr un desarrollo económico equilibrado, se expidieron los siguientes acuerdos presidenciales:

- Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común (D.O. 6 dic. 1976).
- Acuerdo por el que se dispone que los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar

en la planificación y programación a nivel local, --
con la colaboración de los diversos sectores de la -
comunidad (D.O. 11 marzo 1977).

Además de los fines señalados, se busca mediante estos -
acuerdos, dar transparencia a la ejecución directa de las - -
obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados en-
materia de agua potable, alcantarillado, obras en cabeceras -
municipales, vivienda, espacios públicos, carreteras urbanas-
y estatales, aeropistas, etc.

Adicionalmente se pactan en dichos Convenios, la transfe-
rencia de funciones, fondos presupuestales, recursos técnicos
y asesoría en materia de Reforma Administrativa, Justicia Ci-
vil, Penal y Administrativa, Administración Local y Municipal
y Sistemas Fiscal y Presupuestario.

Los Convenios Unicos de Coordinación y los Comités Promp-
tores de Desarrollo Económico y Social, son coordinados por la
Secretaría de Programación y Presupuesto.

Aunadas a las disposiciones jurídicas expuestas anterior-
mente, a continuación se relacionan diversas Leyes, Reglamen-
tos y Acuerdos que apoyan, de manera importante, los procesos
de Planeación, Programación y Presupuestación Pública Fede- -
ral:

— Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de - -

- Egresos de la Federación (D.O. 6 de noviembre 1964).
- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyen en el Anteproyecto de Programa y Presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos. ACUERDO DE SECAS. (D.O. 3 octubre 1977).
 - Ley Federal de Estadística (D.O. 31 de diciembre - - 1977).
 - Reglamento de la Ley Federal y de Estadística (D.O. - 14 de diciembre 1940).
 - Ley de Información Estadística y Geografía (D.O. 30- de diciembre 1980).
 - Ley de Obras Públicas (D.O. 30 de diciembre 1980).
 - Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O. 2 de febrero de 1967).
 - Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. 6 de mayo - 1972).
 - Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y - Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de Informática que desarrollen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 16 de enero 1978).

El 15 de abril de 1980 se expidió el Decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y que contiene los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos, y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscará su cumplimiento en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

Conforme al Plan, el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los Estados y las concertará e inducirá con los sectores social y privado.

El Plan responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto de compatibilizar los objetivos, estrategias, políticas, metas y recursos del Gobierno Federal, dictando los lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales; integrar el Programa de Acción del Sector Público a mediano plazo; así como de aquellas acciones e inversiones que se realicen dentro de los Convenios Únicos de Coordinación.

Además, al elaborar y actualizar los planes, programas y el Anteproyecto - Programa Anual, las Dependencias y Entidades deben tomar en cuenta los objetivos, políticas, prioridades

des, recursos y jerarquización de acciones definidos en el citado Plan.

C A P I T U L O I I I

ESTUDIO DE CASO

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA
SECRETARIA DE MARINA A PARTIR
DE 1940, Y PRINCIPALES ASPECTOS
JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE
SU EVOLUCION**

La Secretaría de Marina tuvo su origen en la necesidad de crear un organismo estatal en el que se conjugaran todas las actividades que realizaba el Estado ligadas con el mar. Nace así el 8 de noviembre de 1821 la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

El 28 de noviembre de 1917, la Ley asigna a la Secretaría de Guerra y Marina la administración y ejecución de actividades de la competencia tanto del Ejército como de la Armada, así como la Administración de los asuntos marítimos nacionales, estudios y exploraciones de la flora y fauna marinas y la administración de la educación militar y la de los arsenales y diques nacionales.

En diciembre 30 de 1939 se crea por iniciativa presidencial el Departamento de Marina Nacional, escindido orgánicamente de la Secretaría de la Defensa, con el objeto de dar una dirección única a los asuntos nacionales del mar, unificando todas aquellas funciones dispersas anteriormente. Al respecto, las principales atribuciones del Departamento se definieron en los términos siguientes:

- La organización, administración y preparación de la Armada Nacional;
- El ejercicio de la Soberanía Nacional en aguas territoriales y la vigilancia de las costas;

- El desarrollo de los planes y órdenes que sean formulados al efecto para la defensa del país o de sus instituciones y que se relacionen con la Armada Nacional;
- La Educación Pública Naval;
- La asesoría técnica y la inspección en su caso de las obras de construcción navales y otras destinadas a la Marina Nacional;
- El servicio de hidro-aviación de la Marina;
- Contribuir a la formación de instituciones de crédito que se creen para el desarrollo de la Marina mercante y el fomento de la pesca;
- La Marina mercante;
- El asesoramiento técnico en sus casos, de las asociaciones de marinos y pescadores;
- La conservación, desarrollo, organización, fomento, - protección, vigilancia y control de la fauna y de la flora marítima, fluviales y lacustres;
- La administración de los recursos del mar y las vedas de las diferentes especies de pesca;
- Los viveros, la fijación de dunas marítimas, contratos, concesiones y permisos de pesca;
- Obras marítimas y conservación de puertos y faros;
- Los institutos de investigación, de enseñanza elemen-

- tal y superior y todo género de propaganda social y cultural en materia de pesca y cartas piscícolas;
- Las exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna marítima, fluvial y lacustre;
 - Las estaciones experimentales y laboratorios de pesca marítima, fluvial y lacustre;
 - La policía marítima;
 - La formación y archivo de cartas marítimas, y la estadística marítima en general. (1)

Para cumplir con estas funciones, el Departamento de Marina Nacional contó con la siguiente estructura orgánica:

- Jefatura
- Secretaría General
- Oficialía Mayor
- Departamento Administrativo
- Departamento Jurídico
- Departamento Médico
- Dirección General de la Armada
- Dirección General de Marina Mercante
- Departamento de Obras Marítimas

(1) Secretaría de Gobernación. Diario Oficial. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", 30 de diciembre de 1939.

— Departamento de Pesca e Industrias Conexas. (2)

Lo que en esta etapa histórica resulta importante destacar, es el surgimiento de la Marina Nacional como organismo gubernamental independiente y autónomo de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, es menester hacer referencia a la estructura administrativa de la Dependencia, que desde sus inicios - como Departamento de la Administración Pública Federal, se - - constituye con una dualidad orgánica-administrativa, militar-civil que afecta tanto su organización como funcionamiento actual. Esta particularidad se debe a que la estructura orgánica de la institución desde este momento se divide por razones jurídicas; rigiéndose en su parte militar por la Ley Orgánica de la Armada de México (que se considera como el Órgano sustantivo de la Dependencia), y por otra parte, totalmente independiente, el Reglamento Interior de la Secretaría que rige la estructura civil de la misma.

Esto condicionó que desde su inicio como Órgano administrativo independiente, no se diera un criterio único que definiere de una manera homogénea la toma de decisiones, provocado

(2) Secretaría de Gobernación. Diario Oficial "Reglamento Interior del Departamento de Marina Nacional", agosto, 1940.

esto por una dualidad de mandos administrativos al interior de la institución; el primero eminentemente militar representado por la Comandancia General de la Armada y el otro de carácter civil representado por la Oficialía Mayor.

Lo anterior se puede entender además, por la ampliación de facultades que la Secretaría de Marina ha tenido a partir de esta primera instancia histórica, rebasando la esfera de labores estrictamente militares y convirtiéndose así en un organismo de la Administración Pública, cuyas funciones han estado -- orientadas a la preservación de la paz y seguridad nacional en el mar, así como del impulso y desarrollo de las actividades -- marítimas.

Es por ello que dentro de la misma estructura orgánica -- que tuvo originalmente como Departamento de Marina, es decir, a partir de su creación como institución del Sector Público, se contemplaron órganos de apoyo a las actividades marítimas en -- general, como fue el caso de la Dirección General de Marina -- Mercante, cuya función primordial fue la de promover la marina civil comercial y de transporte, así como la creación del Departamento de Obras Marítimas el cual tuvo a su cargo la construcción, reconstrucción y mantenimiento de obras portuarias -- tanto civiles como militares; así como el Departamento de Pesca e Industrias Marítimas cuyo objetivo fue la promoción y fomento de la pesca.

El 31 de diciembre de 1940, el Departamento de Marina es elevado a rango de Secretaría, con las siguientes modificaciones en su estructura orgánica: se crea la Subsecretaría como auxiliar de la dirección en las actividades competentes de la institución; se establece el Estado Mayor de la Marina, cuya función expresa fue la de apoyar al Director General de Marina con el fin de dar cumplimiento a la atribución conferida a la Secretaría de Marina en lo referente a supervisar, vigilar y controlar los servicios de la Armada Nacional, Marina Mercante y explotación pesquera en general.

Dentro de este aspecto, resulta de especial relevancia -- destacar que el Estado Mayor de la Marina tuvo un papel importante en lo que se refiere a la organización y planeación de las operaciones navales militares. Por lo tanto, es interesante observar que a partir de esta etapa y hasta los años 70s, - la planeación que se dá en la institución, está enfocada a aspectos militares de su operación, así como los referentes a su apoyo logístico, abarcando la planeación áreas muy específicas de actividad, y sin tener una perspectiva global en dichas tareas.

El 12 de noviembre de 1942 se crea el Departamento de Dragado, teniendo como función principal la de efectuar dragados de mantenimiento en los puertos nacionales, así como coadyuvar a la seguridad de la navegación en los canales y vías navega--

bles.

En el año de 1943 se estableció la Dirección General de - Construcciones Navales, cuyo propósito fue reparar y construir las embarcaciones y aeronaves de la Armada de México.

La aparición de este órgano administrativo, se debió fundamentalmente a las necesidades de mantenimiento que presentaba la flota naval, así como una cuestión de coyuntura, dados -- los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, en la cual - por cuestiones de estrategia bélica se pretendió dar además, - un impulso a la tecnología naval y aeronáutica nacional.

En diciembre de 1946, ya en el período correspondiente a - Miguel Alemán, la Secretaría de Marina sufre modificaciones en lo que a su ámbito de competencia se refiere, así se le configuran nuevas atribuciones respecto a la asesoría técnica que esta institución prestaría al gobierno en todos los problemas relacionados con las comunicaciones por agua, además de la organización y promoción del tráfico marítimo y fluvial.

Aspecto también importante fue la función de organizar y manejar la Policía Marítima, con el fin de ejercer la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia en las costas. Además, se le otorga la facultad de organizar y promover la Marina Mercante y el incremento de la pesca a través de los organismos que se mencionaron ya en párrafos anteriores.

El 24 de diciembre de 1959, en el período correspondiente

a Adolfo López Mateos, la Secretaría de Marina cede parte de sus atribuciones a la Secretaría de Patrimonio Nacional, según lo estipulado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Esta disposición confirió a la Secretaría de Patrimonio Nacional las atribuciones de organizar, controlar, reglamentar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales; así como administrar las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional.

Además de las mencionadas, la Secretaría de Marina cedió otras de sus atribuciones señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, referentes al fomento y promoción de la pesca en aguas nacionales, las cuales pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Comercio.

Debido a lo anterior, el 1° de diciembre de 1960 desaparece de la Secretaría de Marina, la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas, ya que el ejercicio de estas funciones se transfieren a la Secretaría de Comercio, estando enfocadas a la fiscalización en la captura de las diferentes especies marinas, su comercialización, y su control en las épocas de veda.

Otro aspecto importante se destaca en esta Ley de 1958, al conferir a la Secretaría de Marina la facultad de intervenir en las labores de Cartografía náutica y portuaria del país. Al respecto, esta disposición jurídica le atribuye la competencia de "Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo-

de cartas marítimas y la estadística relacionada con la Armada de México y la Marina Mercante". (3)

Como resultado de esta atribución, se crea el 1° de diciembre de 1960 la Dirección General de Faros e Hidrografía, cuyo objetivo, además de los antes mencionados, fue coadyuvar a la señalización marítima a través de la instalación, operación, mantenimiento y control de faros, así como elaborar mapas y portulanos con el fin de auxiliar a la navegación comercial en vías marítimas, fluviales y lacustres.

En el régimen presidencial de Luis Echeverría, se modifica la estructura orgánica de la Secretaría, otorgándole nuevas atribuciones de acuerdo al Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1972.

La importancia de esta modificación, radicó en centralizar todas aquellas funciones encomendadas tanto a la Marina civil como militar, además de otorgar al organismo la facultad de dirigir la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (creada el 29 de diciembre de 1970). Asimismo, se le atribuyó la competencia de administrar y operar los puertos sujetos al régimen de administración estatal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 47 y 48 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

(3) Ibidem. Art. 6, fracc. XV.

El decreto mencionado contempló los siguientes órganos para cumplir con las atribuciones asignadas a esta Dependencia - Gubernamental:

- Secretaría
- Subsecretaría
- Oficialía Mayor
- Comandancia General de la Armada
- Dirección General de Operación Portuaria
- Dirección General de Marina Mercante.
- Dirección General de Obras Marítimas y Oceanografía
- Dirección General de Dragado
- Dirección General de Construcciones Navales
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Administración
- Departamento de Servicios Médicos
- Centro de Computación y Estadística
- Inspección General
- Unidad de Planeación y Programas
- Unidad de Organización y Métodos
- Oficina de Prensa, "Divulgación y Relaciones Públicas"
- Auditoría Interna.

Como se observa, dentro de esta estructura orgánica se establecieron unidades administrativas tendientes al apoyo de la

Marina Civil, como fue el caso de las Direcciones Generales de Operación Portuaria, Marina Mercante, Obras Marítimas y Oceanografía y Señalamiento Marítimo.

La importancia de su creación radicó fundamentalmente en que a través de ellas se otorgaba a la Marina de Guerra, la responsabilidad de promover a la Marina Civil, Comercial y de Transporte, tomándose esto como una extensión de las labores, que en tiempo de paz este órgano militar debería realizar.

Asimismo es importante señalar, que los alcances de esta ampliación de facultades y funciones que se le hizo a la Secretaría de Marina en aquel momento, dejó de lado factores de infraestructura física, capacidad organizativa y administrativa, así como nivel de decisión para llevar a cabo una tarea tan compleja como es la organización y promoción de la Marina comercial y de transporte.

Este importante factor, quedaría reflejado posteriormente cuando las atribuciones mencionadas se deslindaron a otra dependencia gubernamental: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En esta reorganización de la Secretaría de Marina, se contempló la creación de órganos tales como: las Unidades de Organización y Métodos, la de Planeación y Programas y el Centro de Computación y Estadística; cuyo origen se derivó de una estrategia global que se venía gastando en la Administración Pública.

blica desde 1965 y que se constituyó en la Reforma Administrativa, cuyo objetivo fundamental (como ya se ha mencionado en el capítulo precedente), ha sido modernizar, dar coherencia y racionalidad a la Administración Pública, así como crear los mecanismos necesarios para desarrollar la programación en todo el Sector Público.

En el caso particular de la Secretaría de Marina, el carácter y las funciones de los órganos citados fueron los siguientes:

— Unidad de Organización y Métodos

Esta Unidad tuvo como principal responsabilidad, la de analizar y promover medidas de racionalidad administrativa con el propósito de plantear y realizar las reformas que se hicieran necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de la institución, así como para incrementar su eficiencia.

Sus funciones principales han sido las siguientes:

- Estudiar y analizar permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la Secretaría;
- Proponer los sistemas administrativos y las modificaciones conducentes para lograr la máxima eficiencia en las funciones a cargo de la Secretaría;
- Formular los manuales administrativos que incluyan --

los elementos necesarios para la aplicación de cada sistema aprobado y mantenerlos actualizados;

- Promover seminarios y cursos sobre organización y métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente aplicables a cada dependencia. (4)

— Centro de Computación y Estadística

La creación de este Centro respondió a una necesidad imperante, consistente en el manejo de grandes volúmenes de información para apoyar la toma de decisiones en la selección de alternativas. Este requerimiento se constituyó más urgente al comenzar a planear y programar las actividades institucionales y la asignación de recursos humanos, materiales, financieros y de información para su ejecución.

De esta manera, su función principal ha sido la de prestar a todas las dependencias de la Secretaría, servicios de procesamiento electrónico de datos, análisis y diseño de sistemas en las ramas técnica y administrativa, así como recopilar información para formular las estadísticas inherentes a las actividades de la Secretaría.

(4) Secretaría de Marina. "Reglamento Interior". Abril 7 de 1972. Pag. 1154.

— Unidad de Planeación y Programas

Al igual que sus similares en otras instituciones del Sector Público, el establecimiento de este órgano administrativo al interior de la Secretaría de Marina constituyó uno de los intentos más serios para llevar a cabo la planeación-programación institucional. La creación de estas unidades administrativas, fue apoyada además por las Comisiones Internas de Administración y Programación, sin embargo debido a las características de funcionamiento eventual de dicha Comisión, su impacto en las tareas de programación institucional fue mínimo.

Así, en una primera instancia esta Unidad de Planeación y Programas tuvo como funciones principales las que en seguida se mencionan:

- Estudiar en forma integral el desarrollo de la Secretaría, a fin de establecer metas acordes con la evolución económica del país y la dinámica propia de la Institución;
- Integrar los planes y previsiones de las Dependencias de la Secretaría, estableciendo sistemas de información y de alternativas que faciliten la toma de decisiones a las autoridades superiores del Ramo, y la más estrecha coordinación con los planes a nivel sectorial y nacional;

- Precisar y cuantificar los objetivos de la Secretaría con el fin de programar el empleo racional de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, para cumplir eficazmente con las responsabilidades -- asignadas;
- Establecer los sistemas para distribuir los recursos-- disponibles en atención a los objetivos y metas definidos. (5)

El establecimiento de estas tres unidades administrati- - vas: La Unidad de Organización y Métodos; el Centro de Computa- ción y Estadística, así como la Unidad de Planeación y Progra- mas, fueron instrumentos imprescindibles, ya que desde el punto de vista administrativo se comenzaron a elaborar análisis para revisar las estructuras organizativas con que operaba la insti- tución, con la finalidad de modificar y adecuar los sistemas y procedimientos que apoyaron en forma definitiva la incipiente- planeación institucional.

Por otra parte, considerado como otro prerrequisito para- estar en capacidad para llevar a cabo las tareas de planeación institucional, fue la modernización de los sistemas de informa- ción, indispensable para el manejo de volúmenes elevados de in

(5) Op. Cit. Pag. 1154.

formación en apoyo a la toma de decisiones, y facilitando de esa manera la selección de alternativas óptimas dentro de la Secretaría de Marina, sobre todo en cuanto a la asignación de recursos para cumplir con sus programas específicos.

Los avances en estos dos contextos dieron la pauta y - - coadyuvaron al surgimiento de la planeación institucional en una forma práctica, que se expresó en esta primera instancia con la creación de la Unidad de Planeación y Programas como - órgano de la Secretaría de Marina, cuyos resultados inmediatos se constituyeron en formular una estructura programática asociada a objetivos y metas específicas, así como la programación presupuestaria de los recursos necesarios para su consecución.

Sin embargo, en esta primera etapa de la Unidad de Planeación y Programas, se soslayó la creación de mecanismos de control y seguimiento de las actividades de programación que se encomendaron a este órgano, con la finalidad de evaluar el desarrollo de las actividades a nivel institucional.

Esta omisión condicionó el desconocimiento del grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de las actividades programadas, y lo que es más trascendental, impidió medir los avances de la planeación institucional en el corto plazo.

En esta forma, entre 1975 y 1976 se consolidan internamente los mecanismos de reforma administrativa en apoyo a la-

planeación institucional, manteniéndose invariable la estructura organizacional de la dependencia.

Ya en el período presidencial correspondiente a José López Portillo, el 31 de diciembre de 1976, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Marina transfiere a la de Comunicaciones y Transportes las Direcciones Generales de: Obras Marítimas, Dragado, Operación Portuaria, Marina Mercante y Señalamiento Marítimo; asimismo las atribuciones en relación a la administración y apoyo a la empresa estatal Astilleros Unidos, S.A., pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en su calidad de dependencia coordinadora del sector industrial.

Otro aspecto importante se dio en que la anterior legislación le señalaba a la Secretaría de Marina la atribución de vigilar únicamente 12 millas de Mar Territorial; y debido a que en 1976 el gobierno mexicano decide incorporar al patrimonio de la Nación la Zona Económica Exclusiva de 188 millas náuticas; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría de Marina la responsabilidad de extender sus actividades de vigilancia para cubrir el Mar Patrimonial y realizar la investigación oceanográfica en los mares nacionales.

En otro contexto, acorde a los lineamientos y normas emi-

tidas por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, así como de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se adecuaron durante 1977 los mecanismos de reforma administrativa (Comisión Interna de Administración y Programación, Unidad de Planeación y Programas, Unidad de Organización y Métodos y Unidad de Informática y Estadística), con lo cual se apoyó de manera continua las labores de planeación institucional, particularmente en lo que se refiere a los sistemas y procedimientos de programación-presupuestación (como se observará en los capítulos subsecuentes).

De acuerdo a la importancia que revistieron dentro de la estrategia de planeación institucional, se elevan a categoría de Direcciones Generales en el año de 1979, el Centro de Computación y Estadística y la Unidad de Planeación y Programas.

De este breve análisis de la estructura orgánica de la Secretaría de Marina, se desprende que uno de los principales problemas que enfrenta la planeación institucional, es la dualidad militar-civil que la Dependencia posee, ya que el Estado Mayor de la Armada realiza por una parte, la planeación, coordinación, supervisión y evaluación de las funciones militares; es decir, lleva a cabo entre otras actividades la planeación estratégico-militar de la Secretaría de Marina. Por la otra, la Dirección General de Programación y Presupuesto, es la encargada de realizar la planeación, programación, presupuesta--

ción y evaluación de las labores que tiene encomendadas la Dependencia, concebida como parte del sector central de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, aunado a la falta de coordinación entre estos dos órganos y la carencia de un sistema de información confiable que apoye las tareas de planeación institucional, trae como resultado que existan diversos criterios para planear el desarrollo de las actividades de esta Secretaría en el largo, mediano y corto plazos; y que exista por tanto una perspectiva limitada y parcial de la planeación que se da al interior de la institución, perdiéndose de esa manera la visión única y de contexto total que debe poseer cualquier organismo del Sector Público para integrarse a una estrategia de planeación global.

C A P I T U L O I V

ANALISIS DE LA EVOLUCION PROGRAMATICA

DE LA INSTITUCION

1976 — 1981

II.1 La implantación del Presupuesto por Programas en la Secretaría de Marina a partir de 1976. Principales características.

En páginas anteriores se había resaltado como una de las principales acciones de reforma administrativa realizadas durante el sexenio 1970-1976, el establecimiento de Unidades de Programación en las Dependencias del Sector Público por Acuerdo Presidencial del 27 de febrero de 1971. A estos órganos se les encomendó la misión de asesorar a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado en la definición de objetivos, en la formulación de planes y previsiones, así como en la determinación de los recursos necesarios para el cumplimiento de los mismos.

Por tal motivo, en la Secretaría de Marina se crea por Decreto Presidencial del 11 de marzo de 1971 la Unidad de Planeación y Programas, a la cual se le encomendaron como principales funciones: (1)

- a) Estudiar en forma integral el desarrollo de la Secretaría, a fin de establecer metas acordes con la evolución económica del país y de la dinámica de la propia dependencia.
- b) Precisar y cuantificar los objetivos de la Secretaría

(1) Ver: Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. D.O.- 6 de abril de 1972.

con el fin de programar el empleo racional de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para cumplir eficazmente las responsabilidades asignadas.

- c) Integrar los planes y previsiones de las unidades administrativas de la Secretaría, estableciendo sistemas de información y alternativas que faciliten la toma de decisiones a las autoridades superiores del ramo, y aseguren una estrecha coordinación con los planes sectoriales y nacionales.
- d) Establecer sistemas para distribuir los recursos disponibles en atención a los objetivos y metas definidos.

Así, la creación de la Unidad de Planeación y Programas de la Secretaría de Marina, responde a la necesidad de instrumentar los mecanismos de programación en las dependencias y entidades públicas, como una de las medidas señaladas en el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal formulado durante la administración echeverrista.

No obstante que dicha unidad fue creada en 1971, es importante señalar la existencia de un vacío funcional en el cumplimiento de las actividades que le fueron encomendadas, ya que debido a la escasa disponibilidad de recursos presupuestales, ésta inició realmente sus tareas hasta junio de 1974.

Como es conocido durante 1975 se iniciaron los trabajos tendientes a formular el primer Presupuesto de Egresos de la Federación con un enfoque programático; y la Secretaría de Marina como ente integrante de la Administración Pública Federal, no fue ajena a este proceso de implantación del Presupuesto por programas, técnica que agrupa actividades afines en la consecución de objetivos y metas comunes y de cuya realización se responsabiliza a diversas unidades administrativas.

Así, se definió en la Secretaría de Marina la primera estructura programática, la cual sentó durante 1976 las bases sobre las cuales se iniciaría la implantación del presupuesto por programas, instrumento esencial para racionalizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros en la consecución de los objetivos y metas institucionales.

El diseño de la citada estructura programática, se fundamentó en las instrucciones presidenciales de institucionalizar el presupuesto por programas a partir de 1976. La integración del presupuesto con orientación programática se encomendó a las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional, el cual ofreció un panorama más amplio y claro de las actividades públicas, mejorando el proceso de toma de decisiones y la evaluación de resultados.

Para fines de programación y presupuestación, se identi-

ficaron los programas y subprogramas con el primero y segundo nivel administrativo de las dependencias gubernamentales. Es decir, los programas con las Secretarías, Subsecretarías y --
 Oficialías Mayores y los subprogramas con las Direcciones Generales. (2)

La estructura programática 1976 de la Secretaría de Marina contemplaba cuatro programas y veintidós subprogramas. Dos programas se referían a las actividades sustantivas de la Secretaría y los otros dos eran de carácter adjetivo. (Ver: - -
 Anexo, Estructura Programática 1976).

El programa 01 estuvo a cargo del Secretario del ramo y se integró por ocho subprogramas. A través de este programa se realizaban las funciones básicas de la Armada de México de salvaguardar la soberanía marítima nacional y colaborar con las autoridades civiles y militares en la vigilancia de las instalaciones portuarias, así como impartir la educación pública naval para la formación técnica y profesional del personal militar en diversas disciplinas.

Del programa 02 denominado "Desarrollo Marítimo Portuario" integrado por siete subprogramas se responsabilizó a la Subsecretaría. En él se planteó todo lo concerniente a las --

(2) Secretaría de la Presidencia. Lineamientos para la Formulación del Presupuesto con Orientación Programática. México, 1976.

obras de infraestructura marítima, investigación oceanográfica, señalamiento marítimo, operación portuaria, marina mercante y construcciones navales.

El programa 03 contemplaba el aspecto administrativo requerido para apoyar el cumplimiento de los demás programas de la institución, responsabilizando de su ejecución a la Oficina Mayor. En él se incluían la prestación de los servicios médicos, la asesoría y gestión jurídica, los servicios de procesamiento de datos y estadísticas y la asesoría en materia de planeación y programación.

Finalmente el programa 04 denominado "De Apoyo" se integró por un sólo subprograma y se asignó también al Secretario del ramo. Este, se orientó a proporcionar apoyo a las empresas que tenían como función la prestación de servicios portuarios.

Mediante la Estructura programática 1976, la Secretaría de Marina se comprometía a lograr los siguientes objetivos y metas:

- Vigilar y preservar permanentemente los mares y costas nacionales para asegurar la explotación racional de los recursos marítimos del país.
- Colaborar activamente con todos los sectores de la población en la prevención de actividades ilegales, proporcionar auxilio a la población civil en casos de da

sastre y desarrollar actividades de alfabetización, -
cívicas y culturales.

- Crear los cuerpos de apoyo y mandos territoriales que permitan a la Armada Nacional hacer frente a las funciones y responsabilidades que le han sido encomendadas, así como a la implementación adecuada de la vigilancia de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas de mar patrimonial.
- Promover el desarrollo marítimo-portuario del país, -- ejecutando las obras y actividades necesarias para dotar a los puertos nacionales de altura y cabotaje, -- pesqueros y turísticos de la infraestructura física y operativa que satisfaga la demanda del transporte marítimo nacional, así como efectuar las operaciones de dragado que permitan mantener las profundidades adecuadas para la libre circulación y maniobrabilidad de las embarcaciones en los puertos.
- Integrar la industria naval del país, en lo concerniente a la construcción y reparación de los buques mercantes y de las flotas naval y pesquera.
- Optimizar las condiciones operativas del señalamiento marítimo portuario nacional.
- Promover la organización y desarrollo de la marina mercante nacional.

- Realizar los estudios e investigaciones de los recursos marítimos nacionales que conduzcan a la elaboración de un inventario actualizado de los recursos marítimos del país.

Las metas se referían a:

- Vigilar y patrullar las aguas y costas nacionales, navegando aproximadamente 1 750 000 millas náuticas en operaciones de vigilancia.
- Crear 18 nuevos mandos territoriales y poner en servicio 5 nuevas compañías de infantería de marina y una de fusileros paracaidistas.
- Capacitar y especializar técnica y profesionalmente 736 elementos para la Armada Nacional.
- Construir 152 obras de infraestructura marítima portuaria.
- Dragar 18,355.00 m³. en ambos litorales del país.
- Operar y mantener 400 señales marítimas y 623 instalaciones.
- Regularizar 7 351 elementos de la marina mercante nacional en el registro público marítimo nacional.
- Construir y reparar 145 buques.
- Realizar 740,624 gestiones administrativas.
- Proporcionar servicios médicos y hospitalarios a - - -

178,544 derechohabientes.

Los resultados alcanzados a finales de 1976, de acuerdo con los datos disponibles se resumen de la siguiente manera:⁽³⁾

582 operaciones de vigilancia marítima realizadas

159 " " " " aérea "

30 " " " " terrestre "

51,346.500 millas náuticas cuadradas vigiladas en el Mar-
Patrimonial.

4,732.000 kilómetros cuadrados vigilados en la faja cos-
tera nacional.

Detención de 10 buques infractores a las leyes federales-
de pesca.

Realización de 10 operaciones de auxilio, búsqueda y sal-
vamento.

Al iniciarse el período gubernamental 1976-1982, se veri-
ficaron cambios importantes en los aspectos de programación --
del sector público, al crearse en la Ley Orgánica de la Admi-
nistración Pública Federal, la Secretaría de Programación y --
Presupuesto como el órgano rector de los procesos de planea- -

(3) Secretaría de Marina. Memoria 1976-1982. P. 105. México, -
1982.

ción y programación del sector público; y al establecerse, en la misma ley, la obligación para las dependencias y entidades gubernamentales de conducir en forma programada sus actividades.

Las experiencias obtenidas en la primera fase de implantación del presupuesto por programas en México, permitieron detectar la problemática relacionada con la operación de un sistema de esta naturaleza y realizar un diagnóstico del presupuesto del gobierno federal 1976, que mostró claramente los avances reales logrados en este año. Con base en ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto procedió a elaborar las normas, lineamientos y en general los trabajos necesarios para formular el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1977, los cuales deberían ser observados por las dependencias y entidades públicas.

Los documentos y procedimientos utilizados en cada una de las fases del ciclo presupuestario, fueron objeto de un análisis crítico, de forma tal que respondieran a los requerimientos del programa presupuesto 1977, ajustándose de esta forma a los propósitos designados para la segunda fase de implantación del presupuesto por programas.

Aprovechando la experiencia del año anterior, en la Secretaría de Programación y Presupuesto se establecieron nuevos grupos de trabajo interdisciplinarios, con participación de las

diversas áreas involucradas en el proceso de programación-presupuestación. Los grupos que se integraron fueron los siguientes:

- Central.
- Estudios de Programación.
- Diseño del Sistema.
- Análisis de Procedimientos.
- Ejercicio y Control.
- Normas y Procedimientos.
- Capacitación y Asesoría.
- Revisión y Autorización de Anteproyectos.
- Integración del Proyecto.

Dichos grupos se abocaron a la realización de las siguientes tareas:

- a) Elaboración de los documentos normativos, formatos e instructivos necesarios para la captación de la información programático-presupuestaria.
- b) Capacitación y asesoría a dependencias y entidades.
- c) Elaboración de estudios previos para la fijación del monto y estructura del presupuesto.
- d) Recepción y análisis de los anteproyectos de presupuesto.
- e) Conformación, discusión y ajuste del proyecto de presupuesto.

puesto.

— Integración del proyecto de presupuesto para ser presentado ante la H. Cámara de Diputados, el cual incluía los siguientes documentos:

- a) Exposición de Motivos.
- b) Presupuesto programático.
- c) Presupuesto Analítico, y
- d) Cuadros Estadísticos.

La operación de estos grupos acarrió como consecuencia, la modificación sustancial de la presentación, estructura y ejercicio del presupuesto de egresos para 1977; y además permitió la creación de nuevos mecanismos acordes con esta etapa de implantación del presupuesto por programas.

La convención adoptada en 1976 para la identificación de programas y subprogramas continuó para este año; además para fines de formulación, la Secretaría de Programación y Presupuesto proporcionó a las dependencias y entidades los formularios, instructivos y definiciones necesarios para la identificación de los conceptos básicos programáticos tales como programa, subprograma, objetivos, metas, unidades responsables, justificación de programas, determinación de costos, desagregación por capítulos de gasto, así como calendarización de pagos.

El proceso de integración del presupuesto por programas -

de las dependencias y entidades comprendía las fases de fijación de objetivos, desarrollo de programas y control y evaluación de los mismos.

Tomando en consideración los lineamientos e instructivos señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en 1977 la estructura programática de la Secretaría de Marina sufrió cambios importantes, ya que la agrupación de los programas y subprogramas se realizó de manera más objetiva, teniendo como base de integración las funciones encomendadas a esta dependencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En 1977 se estructuraron 4 programas y 17 subprogramas; 3 de carácter sustantivo y uno adjetivo (Ver: Anexo. Estructura Programática 1977). El Programa 01 estuvo bajo la responsabilidad del Secretario del Ramo y agrupaba las funciones de planeación y dirección de las actividades encomendadas a la Secretaría de Marina, así como aquellas encaminadas a implementar las políticas naval y de desarrollo marítimo y portuario del país. Para esto contaba con un subprograma (01) a través del cual auxiliaba técnica y administrativamente el desarrollo de los programas básicos; de igual manera se previó el subprograma (02) con el objeto de diseñar e implementar sistemas adecuados de planeación y programación para coadyuvar al logro de los objetivos y metas de la institución.

El programa 02 se asignó a la Comandancia General de la Armada y contemplaba siete subprogramas. A través de éste, se buscaba realizar las actividades sustantivas de preservación de la soberanía marítima nacional y vigilar la explotación racional de los recursos marítimos del país; colaborar con todos los sectores de la población y autoridades civiles y militares en la vigilancia de las instalaciones portuarias y en la prevención de actividades ilegales. Se incluyó dentro de ese programa todo lo relativo a la educación pública naval, a fin de formar oficiales guardiamarinas y del cuerpo de infantería de marina, personal de enfermería; capacitar personal de clases y marinería; preparar pilotos navales y la formación especializada de oficiales de la Armada de México, así como la capacitación administrativa y de intendencia naval requerida para la adecuada ejecución de las tareas y actividades de apoyo administrativo.

El programa 03 se integró por tres subprogramas y se responsabilizó de su ejecución a la Subsecretaría; en el se concentraron las actividades de dirección y control del desarrollo marítimo portuario; el mantenimiento de la seguridad de las vías generales de navegación marítima; los estudios oceanográficos pertinentes y las construcciones navales dirigidas a promover el desarrollo de la industria naval nacional.

El programa 04 agrupó las actividades de apoyo indispen-

sable para la ejecución de los otros programas y se asignó a la Oficialía Mayor. En él, se preveía la administración de recursos humanos, materiales y financieros; la dirección y coordinación administrativa de apoyo global a las diversas unidades administrativas de la dependencia; la prestación de los servicios médicos; la asesoría jurídica requerida y los servicios de sistematización y procesamiento de datos.

La estructura programática diseñada para 1977 comprometía a la Secretaría de Marina al logro de los siguientes objetivos:

- Vigilar y preservar en forma permanente los mares y costas nacionales para asegurar la explotación racional de los recursos marítimos del país.
- Colaborar con los sectores de la población en la prevención de actividades ilegales y proporcionar auxilio a la población civil en casos de desastre, así como desarrollar tareas de alfabetización y actividades cívicas y culturales.
- Crear los cuerpos de apoyo y mandos territoriales que permitan a la Armada de México, hacer frente a las funciones y responsabilidades que le han sido encomendadas para la vigilancia de la Zona Económica Exclusiva de la nación.

- Realizar las actividades relativas al proceso de integración de la industria naval del país, en lo concerniente a la construcción y reparación de los buques mercantes y de las flotas naval y pesquera.

Durante 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto se abocó a establecer la vinculación entre programas y presupuestos, como un paso importante en la estrategia de implantación del presupuesto por programas, a fin de asegurar el mejor uso de los recursos públicos, mejorar las bases para la elaboración del presupuesto sustentado en programas y contar con un marco de evaluación de los resultados obtenidos a través de la gestión pública.

Así, se plantearon como principales propósitos para 1978:

- a) La formulación de un Programa Quinquenal de Gobierno para el período 1978-1982 que incluyera las líneas de política sectorial y del gasto público, y
- b) La traducción de dicho programa quinquenal en programas y presupuestos anuales del sector público.

Para el logro de estos fines fue necesario diseñar un mecanismo operativo que permitiera coordinar todos los esfuerzos de las dependencias responsables de programar y presupuestar las actividades y el gasto público, así como de establecer la congruencia entre ambos procesos. Dicho mecanismo se instrumen

tó en dos niveles; uno a nivel macro, interno a la Secretaría de Programación y Presupuesto; y el otro a nivel micro de las dependencias y entidades del sector público.

En el nivel macro, identificado con la Secretaría de Programación y Presupuesto, se integraron cuatro grupos de coordinación:

- a) Grupo Interno (G.I.)
- b) Grupo de Programación Sectorial (G.P.S.)
- c) Grupos Especiales de Trabajo (G.E.T.)
- d) Grupos de Trabajo Sectorial (G.T.S.)

El Grupo Interno se integró con los funcionarios de más alto nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Secretario, Coordinador General del Sistema Nacional de Información, Asesores del Secretario y los integrantes de la G.P.S.) y se encargó de coordinar las labores que realizarían los - - otros grupos, así como evaluar sus avances y resultados.

El Grupo de Programación Sectorial fue un grupo colegiado integrado por los titulares de las Direcciones Generales de Programación, Inversiones Públicas y Análisis, cuyas funciones principales consistían en:

- a) Conocer, discutir y aprobar los documentos y propuestas de los procedimientos y mecanismos de control, - coordinación y vigilancia que utilizará la Secretaría de Programación y Presupuesto durante el proceso

de programación-presupuestación.

- b) Conocer, discutir y aprobar los documentos y propuestas relativas al proceso de programación-presupuestación que la Secretaría de Programación y Presupuesto planteara a las entidades y dependencias del sector público.
- c) Convenir con los coordinadores de sector las políticas sectoriales, el Programa Quinquenal 1978-1982 y los programas-presupuestos anuales respectivos.

Los Grupos Especiales de Trabajo apoyaban al G.P.S. y se integraron con los subdirectores de las Direcciones Generales anteriormente citadas. En ellos se llevaban a cabo la discusión y elaboración de las propuestas de documentos y procedimientos que más tarde serían puestos a consideración del G.P.S.

Los Grupos de Trabajo Sectoriales estuvieron integrados por cuatro funcionarios de alto nivel administrativo de las citadas Direcciones Generales, relacionados con la programación sectorial. Estos grupos tuvieron en su respectivo sector las mismas funciones que el G.P.S., salvo el diseño de propuestas de enlace y coordinación con otras áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se formaron 12 Grupos de Trabajo Sectorial, uno por cada sector de programación (once específicos y uno para las enti-

dades no asignables por sector), responsabilizándose del análisis de los documentos de diagnóstico, prognosis, política sectorial, estructura programática, avance metodológico del presupuesto y compatibilización y ajuste y enlace entre el supra dicho programa quinquenal y los programas-presupuestos 1978.

Por lo que respecta al nivel micro referido a las demás dependencias y entidades del sector público, se formó un modelo de grupos de trabajo denominados Grupos Interinstitucionales de Programación Sectorial (GIPS), los cuales se integraron con representación de los G.T.S. de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de los coordinadores de sector y de las entidades paraestatales involucradas.

Estos grupos fueron responsables de la elaboración de las políticas, diagnóstico, prognosis sectoriales y de la formulación del programa quinquenal 1978-1982 y de los programas-presupuestos anuales.

De esta manera, una vez establecidos la organización y mecanismos pertinentes, se procedió a realizar el proceso de programación-presupuestación 1978 el cual comprendió las siguientes etapas:

- a) Formulación de lineamientos de política sectorial (objetivos, estrategia e instrumentos).
- b) Formulación de los anteproyectos de los programas quinquenales sectoriales y programas-presupuestos para

1978 (identificación de objetivos, metas de resultado sectoriales, metas operativas y costos).

- c) Integración de Programas Quinquenales 1978-1982 y - - Anuales Institucionales 1978.
- d) Formulación de proyectos de programas quinquenales -- sectoriales (definición de programas objetivos, metas y montos sectoriales).
- e) Formulación de proyectos de Programas-Presupuestos -- Institucionales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se encargó de captar la información proveniente del sector público e integró los documentos correspondientes; se sometieron a la consideración del Gabinete Económico y del Presidente de la República, - y finalmente se presentaron ante la H. Cámara de Diputados.

Para la puesta en marcha del proceso de programación-presupuestación la Secretaría de Programación y Presupuesto concertó con las dependencias del sector público, la apertura programática a nivel sectorial e institucional; y diseñó formatos específicos para la captación de la información correspondiente a sus programas, subprogramas, objetivos, metas, unidades - responsables y requerimientos presupuestales.

Para fines programáticos la Secretaría de Marina quedó -- ubicada en el "Sector Administración y Defensa", identificándose se cuatro programas y 21 subprogramas (Ver: Estructura Progra-

mática 1978).

El programa 01 se estructuró con tres subprogramas. A través de él se realizaban las funciones de dirección de la política naval y marítima, formulación de planes, definición de objetivos y metas, determinación de recursos, procesamientos de datos y la asesoría jurídica requerida por la dependencia.

El Programa 02 se integró con nueve subprogramas a fin de definir las directrices de preservación de la soberanía marítima nacional, coadyuvar a la explotación racional de los recursos marítimos nacionales, planear y evaluar las operaciones navales y ejecutar las políticas de salvaguarda de la soberanía en las costas nacionales.

Asimismo, se incluyeron en este programa las actividades encaminadas a coordinar la prestación de los servicios de seguridad social al personal de la Armada de México, la impartición de la educación pública naval y el apoyo logístico naval indispensable para la eficaz realización de las operaciones navales.

El programa 03 contemplaba tres subprogramas a través de los cuales se realizaban las tareas de ejecución y supervisión de obras y de dragado, las reparaciones y construcciones navales y la promoción y desarrollo de la investigación de los recursos marítimos nacionales.

El programa 04 fue de apoyo administrativo para los demás

programas del ramo y se integró con seis subprogramas, con el objeto de realizar las funciones de administración de personal civil y de recursos materiales y financieros; administración de los servicios médicos y hospitalarios; apoyo a la planeación y dirección de la política naval; y coordinación del desarrollo naval y marítimo.

Los objetivos sectoriales que se pretendían alcanzar a través de la estructura programática 1978 fueron los siguientes:

- Vigilar las aguas y costas mexicanas a fin de proporcionar seguridad al transporte marítimo y salvaguardar de navíos extranjeros la pesca nacional.
- Formar y preparar oficiales guardiamarinas y del cuerpo de infantería de marina, así como pilotos navales y personal de clases y marinería.
- Coadyuvar a la prevención del contrabando y tráfico ilegal de estupefacientes y armas, así como proporcionar auxilio a la población civil en caso de desastre.
- Proporcionar el apoyo necesario para el mantenimiento y conservación de la flota petrolera y mercante nacional.
- Realizar las investigaciones oceanográficas, a fin de lograr los inventarios de recursos marinos naciona-

les, así como llevar a cabo los levantamientos topográficos para la elaboración de cartas y publicaciones náuticas.

Con el propósito de conducir eficaz y racionalmente las actividades inherentes a la formulación del Programa Anual de Gasto Público y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1979, la Secretaría de Programación y Presupuesto conjuntamente con los coordinadores sectoriales, dependencias y entidades del sector público federal y Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados, diseñó el proceso de programación-presupuestación el cual se realizaría en cinco etapas:

- a) Determinación de Orientaciones Globales y Elaboración de Metodología, en base al Programa Quinquenal 1978--1982. (Incluye el diagnóstico de la economía para 1979, el marco de política económica y social global, sectorial y regional, el análisis ingreso-gasto y el presupuesto preliminar 1979.)
- b) Formulación y Análisis Global de los Anteproyectos de Presupuesto 1979, la versión del anteproyecto de presupuesto por programas sectoriales e institucionales, a nivel de programas, subprogramas, proyectos y capítulos de gasto.
- c) Formulación Detallada del Anteproyecto de Presupuesto

1979 . 2da. versión del anteproyecto de presupuesto- por programas sectoriales e institucionales detallados y calendarizados a nivel de programas, subprogramas, proyectos y partidas específicas.

- d) Análisis e Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación 1979.
- e) Aprobación del Presidente de la República y envío a la H. Cámara de Diputados.

Es importante mencionar que durante este año se lograron introducir cambios relevantes en el proceso de programación- presupuestación respecto a 1978. La formulación del anteproyecto de presupuesto se basó en un nuevo marco estructural del -- proceso de programación-presupuestación en el cual se incorporaron las experiencias obtenidas en los últimos dos años. El -- proceso se fundamentó en la estrategia global de desarrollo -- económico y social definida por el Presidente de la República- y se enmarcó dentro de los lineamientos específicos de programación y presupuestación del gasto público, congruentes con la coyuntura económica del país.

Cabe destacar los avances metodológicos logrados en este año que coadyuvaron a depurar y mejorar dicho proceso, los cuales fueron plasmados en los siguientes documentos:

- Manual de Programación-Presupuestación 1979.

- Glosario de Conceptos Básicos.
- Catálogo de Programas.
- Catálogo de Claves de Dependencias, Entidades, Estados, Municipios y Delegaciones del D.F.
- Criterios de Identificación de Acciones de Reforma Administrativa.

En 1979 la estructura programática de la Secretaría de Marina sufrió notables cambios, al incrementarse el número de programas y subprogramas a siete, y treinta y ocho respectivamente (Ver: Anexo Estructura Programática 1979).

El programa 01 se integró con ocho subprogramas y comprendía las actividades de apoyo administrativo a la planeación y dirección de la política general de desarrollo marítimo (01), la asesoría en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación (02), organización, procedimientos y reforma administrativa (03); la verificación de operaciones contables (04), la supervisión técnica, operativa y administrativa (05), los servicios de análisis y procesamiento de datos (06), la asesoría y gestión jurídica (07), y la divulgación de actividades y orientación al público (08).

De igual manera, el programa 02 se integró con ocho subprogramas, agrupándose las actividades de dirección y control de la preservación de la soberanía y de los recursos marítimos

nacionales (01), la planeación y evaluación de las operaciones navales (02), la ejecución de las políticas dictadas en materia de vigilancia marítima en los litorales del Golfo, Mar Caribe y Pacífico (03, 04, 05, 06), los servicios de seguridad social para el personal de la Armada de México (07) y el apoyo logístico requerido por las unidades y establecimientos navales (08).

El programa 03 se abocó a dirigir y coordinar las actividades relativas a la educación pública naval (01), tales como la preparación naval superior de oficiales (02); la formación de oficiales guardamarinas (03); la preparación de pilotos navales (04); la formación de personal de enfermería (05); la capacitación administrativa y de intendencia naval (07) y la capacitación submarina (08).

A través del programa 04, que se integró con cuatro subprogramas se buscaba proporcionar el apoyo técnico al desarrollo naval y marítimo (01), planear y supervisar las tareas de construcción y mantenimiento de las instalaciones requeridas por la dependencia (02), ejecutar el programa de obras de la Secretaría y realizar las actividades de dragado de construcción y mantenimiento (04).

Finalmente el programa 07 se planteó con tres subprogramas, con el propósito de apoyar a la dirección administrativa, contable y presupuestal (01), administrar los recursos humanos,

materiales y financieros (02), y coordinar la prestación de -- los servicios médicos, asistenciales y hospitalarios indispensables para el personal de la Armada de México.

Los objetivos institucionales que se definieron e identificaron con la estructura programática 1979 fueron los siguientes:

- Preservar la soberanía nacional y asegurar la explotación racional de los recursos marítimos del país, a través de una vigilancia constante y eficiente del mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva.
- Dirigir y administrar la Educación Pública Naval, proporcionando los conocimientos técnicos navales y científicos a futuros oficiales guardiamarinas y del cuerpo de Infantería de Marina, así como pilotos navales y personal de clases y marinería.
- Llevar a cabo la construcción, mantenimiento y conservación de las instalaciones de la Secretaría, así como de las embarcaciones de la Armada, flota petrolera y mercante nacional.
- Investigar y explorar los recursos renovables de la zona económica exclusiva, elaborar el inventario de los recursos marítimos nacionales, y efectuar el levantamiento topohidrográficos de las costas naciona--

les para la edición de cartas y publicaciones náuticas.

- Coadyuvar a la prevención del contrabando y tráfico de estupefacientes, así como proporcionar auxilio a la población civil en caso de desastre.

Con apego a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y lineamientos para la sectorización de la administración pública federal,⁽⁴⁾ la Secretaría de Programación y Presupuesto emitió para cada sector los lineamientos programáticos y de política de gasto, que orientarían la formulación del programa-presupuesto 1980, en función de la importancia de las necesidades que se plantearon satisfacer para este año. Asimismo, emitió las normas y metodologías y precisó las acciones que en el proceso de programación-presupuestación corresponderían a los coordinadores de sector, a las entidades paraestatales y a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, en la coordinación de las diversas tareas involucradas en este proceso.

En este contexto, las citadas Secretarías acordaron los lineamientos generales para la elaboración conjunta del programa

(4) Reunión de Gabinete del 25 de mayo de 1979.

ma gasto-financiamiento público federal.

Con estos fundamentos, los coordinadores de sector dictaron los lineamientos y políticas sectoriales acordes con los lineamientos generales de programación-presupuestación, a fin de que las entidades coordinadas formularan sus presupuestos - por programas, vinculando metas, acciones y asignación de recursos.

Las fases que se siguieron para la integración del programa presupuesto 1980 del sector público se describen a continuación:

- a) Integración del Programa-Presupuesto Agregado (Elaboración, análisis y afinación de los anteproyectos de programa presupuesto sectoriales e institucionales a nivel agregado).
- b) Integración del Anteproyecto de Presupuesto y Programa Anual del Sector Público. (Elaboración de los anteproyectos de presupuesto por programas sectoriales e institucionales detallados y calendarizados a nivel de partida).
- c) Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y Programa Anual del Sector Público 1980 y envío a la H. Cámara de Diputados.

Con la finalidad de convertir el proceso de programación-presupuestación en un elemento racionalizador del sector públi

co, durante 1980 se introdujeron los siguientes avances metodológicos:

- Diseño de un Catálogo de Actividades del Sector Público que ordenó las acciones hacia cuyo cumplimiento se orienta el quehacer público, identificando funciones, subfunciones, programas y subprogramas.
- Adopción de una sola Clasificación Sectorial Administrativa de las dependencias y entidades del sector público.
- Cambio en la conceptualización de las metas, buscando ligarlas más directamente con la esencia de los programas y subprogramas.
- Programación de las acciones de reforma administrativa, como elemento racionalizador.
- Utilización de una Apertura Programática concertada dentro de los marcos funcionales, con los coordinadores de sector.
- Establecimiento con carácter permanente de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación Sectorial (GIPPS), con la participación de la S.H.C.P.
- Colaboración de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público en la formula--

ción conjunta de los programas de gasto y financiamiento.

- Simplificación del proceso de programación-presupuestación regional, lo cual facilitó la compatibilización con la programación sectorial y agilizó el manejo de información de los COPRODES.
- Reducción del número de formatos al mínimo indispensable.

Dichas innovaciones permitieron contar con un marco más adecuado para mejorar la programación de las actividades del sector público y disponer de un instrumento para asegurar la congruencia intersectorial.

Para 1980 la Secretaría de Marina quedó ubicada dentro de la función 03 "Defensa y Seguridad Nacional", subfunción 01 "Administración General" y subfunción 03 "Operación de la Marina Nacional".

La estructura programática que se elaboró para 1980, se integró con siete programas y treinta y nueve subprogramas. Dos programas de carácter adjetivo y cinco programas de carácter sustantivo.

Los cambios que se verificaron en los programas y subprogramas, se reducen a la modificación de las claves para la identificación de los mismos; es decir, se desechó la clave -

numérica y se adoptó la alfanumérica, definiéndose la siguiente correspondencia:

PROGRAMAS

<u>CLAVE NUMERICA</u>	<u>CLAVE ALFANUMERICA</u>
07	CD
01	CE
02	CU
03	CV
04	CW
05	CX
06	CY

El programa CE se integró con nueve subprogramas y contemplaba las actividades relativas a la planeación y dirección general de la política naval (01), el apoyo requerido en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación (02), la asesoría necesaria en el renglón de organización, métodos, - estructuras y reforma administrativa (03), la vigilancia del - ejercicio presupuestal (04), la supervisión administrativa - - (05), los servicios de procesamiento electrónico de datos (06), la asesoría jurídica requerida por la Secretaría (07), la difusión de actividades (08) y la coordinación de los proyectos especiales de investigación oceanográfica en que tuviera injerencia la Secretaría de Marina (09).

La Comandancia General de la Armada se responsabilizó del programa CU estructurado con siete subprogramas. Este programa incluyó las actividades orientadas a la administración de las unidades operativas y navales (01); la planeación y evaluación integral de las operaciones navales y el desarrollo de la Armada de México (02); la salvaguarda de los mares y costas nacionales y el control militar en las mismas (03, 04 y 05); los servicios de seguridad social al personal de la Armada de México (06); y el apoyo logístico requerido por las unidades y establecimientos navales (07).

El programa CV también estuvo a cargo de la Comandancia General de la Armada y en él se incluyeron ocho subprogramas relativos a la coordinación y evaluación de la educación pública naval (01); la educación naval superior para los oficiales (02); la formación de oficiales del cuerpo general, aviación naval e infantería de marina (03); la preparación de pilotos navales (04); la formación de personal de enfermería (05); la capacitación de personal de clases y marinería (06); la capacitación administrativa y de intendencia naval (07); y la capacitación submarina (08).

El programa CW "Construcción de Obras y Conservación y Mantenimiento de Instalaciones", se encomendó a la Subsecretaría del ramo, abocándose a la administración de los programas de construcción de infraestructura, de investigación oceanográfica

fica y de apoyo a la industria naval nacional (01); a dirigir la planeación, coordinación y supervisión de la construcción de instalaciones operativas y administrativas (02); a ejecutar el programa de obras de la Secretaría (03); y a realizar las operaciones de dragado de construcción y mantenimiento requeridas por la Secretaría (04).

El programa CX también fue asignado a la Subsecretaría. Este programa se conformó con cuatro subprogramas, a fin de -- planear, coordinar y supervisar los astilleros y centros de reparaciones navales (01); realizar las actividades de reparación y mantenimiento de las unidades navales (03); e impartir la capacitación técnica al personal encargado de realizar las tareas de construcción, reparación y mantenimiento de las unidades navales de la Armada de México (04).

El programa CY relativo a la investigación oceanográfica se encomendó igualmente a la Subsecretaría, y se integró con -- cuatro subprogramas, orientándose a planear y dirigir la Investigación Oceanográfica (01); llevar a cabo los estudios de investigación oceanográfica (02); ejecutar los estudios geodésicos y topohidrográficos (03); y realizar los estudios de prevención de la contaminación marina (04).

El programa CD, de carácter adjetivo se asignó a la Oficialía Mayor y se integró por tres subprogramas, con el objeto de dirigir y coordinar las actividades de apoyo administrativo,

contable y presupuestal (01); administrar los recursos humanos, materiales y financieros (02); así como proporcionar los servicios médicos y hospitalarios al personal de la Armada de Méxi-co (03).

Los objetivos institucionales que definió la Secretaría - de Marina para 1980, y cuyo logro se buscaría a través de la - estructura programática, fueron los siguientes:

- Ejecutar los programas y actividades encaminadas a lo-
grar el desarrollo naval y marítimo del país en base-
a las políticas que emanen del Gobierno Federal.
- Salvaguardar la soberanía en los mares nacionales, --
preservar los recursos marítimos, mantener el orden -
constitucional, colaborar con las autoridades civiles
y militares, en la vigilancia y prevención del contra
bando y tráfico de estupefacientes y armas, así como-
auxiliar a la población civil en caso de desastre.
- Desarrollar y fomentar la educación pública naval, a-
través de los conocimientos técnicos y científicos --
que permitan al personal de la Armada de México cum--
plir eficaz y eficientemente con las responsabilida--
des asignadas.
- Construir y reconstruir las unidades navales de super-
ficie que requiera la Secretaría, así como coadyuvar-

al Desarrollo de la Industria Naval Nacional.

- Operar y mantener los astilleros y centros de reparaciones navales a cargo de la Secretaría.
- Realizar las actividades encaminadas a la investigación y cuantificación de los recursos marítimos; al levantamiento topohidrográfico de las costas nacionales y al conocimiento y prevención de la contaminación marina.
- Llevar a cabo la administración de personal civil y de los recursos materiales y financieros de la Secretaría, así como proporcionar la atención médica y hospitalaria al personal militar y derechohabientes.

Para 1981 las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público plantearon la estrategia del proceso de programación-presupuestación con el objeto de mostrar las actividades que en forma coherente y coordinada realizarían las entidades del sector público en la formulación del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 1981.

En el proceso se delimitaron las responsabilidades de las áreas internas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, destacando las correspondientes a las Direcciones Generales de Programación, Presupuesto, Política Presupuestal y Pagos, en -

el marco de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el citado Acuerdo de Sectorización.

En este contexto, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como entes globalizadores, dictaron los lineamientos generales, normativos y metodológicos para la formulación del programa gasto-financiamiento del sector público; y los coordinadores de sector, las políticas sectoriales congruentes con los lineamientos de programación-presupuestación.

El proceso de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación 1981, se estructuró bajo las mismas bases que en el año anterior y contempló las siguientes etapas:

- a) Integración del Anteproyecto de Presupuesto a Nivel -- agregado. (Formulación de los anteproyectos de presupuestos sectoriales e institucionales a nivel agregado de programa-capítulo).
- b) Integración de los Anteproyectos de Presupuesto sectoriales e institucionales Calendarizados a nivel de -- partida.
- c) Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 1981, por parte del titular del ejecutivo y envío a la H. Cámara de Diputados.

Los principales avances metodológicos logrados para el --

proceso de programación-presupuestación 1981 se detallan a continuación:

- Se avanzó en la consolidación del presupuesto por programas como elemento racionalizador de las acciones del sector público, en el marco del Plan Global de Desarrollo y del Programa de Acción del Sector Público-1980-1982, instrumentos que orientan al Presupuesto de Egresos de la Federación a la consecución de los objetivos y metas nacionales en el corto plazo.
- Se logró la vinculación del Plan Global de Desarrollo y del Presupuesto de Egresos de la Federación a través del Programa de Acción del Sector Público.
- Se mejoró tanto la clasificación por objeto del gasto, como económica y se aplicaron desde la etapa de formulación del presupuesto-programa, a fin de dar homogeneidad a su contenido y precisar los conceptos de gasto corriente y de capital.
- Se formuló el Presupuesto de Egresos de la Federación a nivel de programa, subprograma y proyectos estratégicos y prioritarios.
- Se contó con un Catálogo de Unidades de Medida que permitió homogeneizar la cuantificación de los resultados de los programas y subprogramas.

Para apoyar tales avances, la Secretaría de Programación y Presupuesto reforzó los esquemas sectoriales, fortaleció y apoyó a los coordinadores de sector en su participación directa en la formulación del presupuesto de las entidades bajo su coordinación; y consolidó la implantación del Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, durante la formulación del presupuesto 1981.

Asimismo, se consolidaron los siguientes elementos y aspectos programáticos:

- Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.
- Clasificación Sectorial Administrativa de las Dependencias y Entidades.
- Utilización de las metas de operación y ampliación de la capacidad.
- Inclusión de las acciones de reformas administrativas.
- Establecimiento de los GIPPS con carácter permanente, desde el inicio de la formulación del Programa de Acción del Sector Público Federal.
- Simplificación del proceso de programación-presupuestación regional con la finalidad de compatibilizarlo con el sectorial y hacer más ágil el manejo de la información en los COPRODES.

Durante 1981 la Secretaría de Marina mantuvo casi inalterable su estructura programática. (Ver: Anexo Estructura Programática 1981).

El programa CE aumentó el número de subprogramas a once, incluyéndose los relativos a la "Impartición de la Justicia - Naval y Evaluación de la Disciplina Naval Militar" y "Archivo Histórico".

El programa CU "Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marítimos Nacionales; Seguridad, Vigilancia y Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar en la Faja Costera Nacional y Areas de Responsabilidad" continuó con el mismo número de subprogramas.

De igual manera el programa CV "Educación Pública Naval" permaneció con la misma cantidad de subprogramas.

En cuanto al programa CW "Construcción de Obras y Conservación y Mantenimiento de Instalaciones", éste permaneció con el mismo número de subprogramas. Asimismo, el programa CX relativo a las "Reparaciones y Construcciones Navales y Apoyo a la Industria Naval Nacional" continuó operando con cuatro subprogramas.

El programa CY orientado al "Desarrollo de la Investigación Oceanográfica Nacional" no cambió en la cantidad de subprogramas; finalmente, el programa CD "Apoyo Administrativo y Asistencial" mantuvo para 1981 tres subprogramas.

Los objetivos y metas institucionales de los programas --
planteados en la estructura programática 1981 se presentan a --
continuación:

- Preservar la soberanía marítima nacional y asegurar --
la explotación racional de los recursos pesqueros, --
energéticos y minerales del país, mediante la vigilan
cia costera de 5.2 millones de Km² y marítima de 103-
millones de millas náuticas y el ejercicio de la ju-
risdicción federal militar en la faja costera y áreas
de responsabilidad.
- Investigar y explorar los recursos renovables y no re
novables de los mares nacionales e inventariar los re
cursos marítimos mediante 13 estudios y cruceros de -
investigación oceanográfica.
- Efectuar 5 levantamientos tophidrográficos de las --
costas nacionales para la actualización y edición de
las cartas y publicaciones náuticas de apoyo a la na
vegación marítima, a la investigación científica y a
la integración de la carta oceanográfica nacional.
- Efectuar 4 estudios para prevenir y controlar la con
taminación de los mares y ríos nacionales a fin de co
nocer su impacto ambiental y la forma de preservar el
medio ambiente marino, continuar la ejecución del - -

Plan Nacional de Contingencia que permitirá dar cumplimiento al convenio internacional para la Prevención de la Contaminación Marina por Vertimiento de Desechos y otras Sustancias.

- Proporcionar apoyo a la Armada de México y contribuir al desarrollo de la industria naval nacional y de sectores prioritarios mediante la realización de 500 proyectos de reparación y construcción de 8 unidades navales de la Armada de México, de la flota petrolera, pesquera y mercante nacional que permitirán generar nuevas fuentes de empleo, capacitar mano de obra y apoyar directamente a actividades productivas.
- Construir, mantener y conservar las instalaciones logísticas y administrativas y efectuar las operaciones de dragado que requiera la Secretaría con el fin de complementar las instalaciones necesarias para la operación de las zonas y sectores navales y disponer de las instalaciones hospitalarias necesarias para proporcionar el servicio médico requerido por el personal militar y sus derechohabientes.
- Desarrollar, fomentar y actualizar los programas de educación pública naval establecidos en las escuelas y centro de formación de la Armada de México, con el fin de proporcionar los conocimientos técnicos y cien

tíficos navales que permitirán formar, preparar y especializar al personal para el eficaz cumplimiento de las responsabilidades que le son asignadas.

- Participar en coordinación con otros sectores en la prevención del contrabando y tráfico ilegal de estupefacientes y en la prestación de auxilio a la población civil en caso de desastre.

Es así, como ha evolucionado la adopción del presupuesto por programas en la Secretaría de Marina; como parte de la estrategia del Gobierno Federal de implantar dicho sistema de presupuestación en el sector público federal mexicano.

Podemos decir que la experiencia obtenida en el sector marino, ha sido bastante loable en cuanto al desarrollo del sistema de programación, gracias a lo cual ha sido posible, depurar al máximo la estructura programática de la Secretaría, identificando claramente programas, subprogramas, unidades responsables, objetivos y metas.

Asimismo, el manejo del presupuesto por programas ha coadyuvado a mejorar la fase de formulación del presupuesto, dando mayor transparencia al gasto requerido para el desarrollo de los programas y subprogramas. Sin embargo, los avances se detienen en la fase de ejecución y control presupuestal, en donde se ha presentado con mayores limitaciones y lentitud la

adopción del presupuesto por programas.

Dicha anomalía se debe a que las fases de formulación y ejecución y control presupuestal se realizan a través de unidades administrativas diferentes, y ubicadas en áreas separadas.

Por otro lado, la fase evaluatoria también se encuentra rezagada en relación a los logros obtenidos en las fases de formulación y ejecución presupuestal. Pese a los avances metodológicos y normativos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a través del Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF), la Secretaría de Marina aún no cuenta con la experiencia y capacidad técnica requerida para aplicar adecuadamente el COSEFF, lo cual repercute, de manera negativa, en la retroalimentación de la fase de formulación, al proporcionarle datos insuficientes e inadecuados.

II.2 Evaluación Programática de la Secretaría de Marina y Asignaciones Presupuestales 1976-1981.

La implantación del presupuesto por programas en la Secretaría de Marina a partir de 1976, ha respondido, esencialmente, a la estrategia general adoptada por el Gobierno Federal en materia de gasto público, en un esfuerzo por ordenar sus acciones y racionalizar el uso de los recursos de que dispone el Estado para impulsar el desarrollo económico y social del país; buscando obtener a través del ejercicio presupuestal programa-

do el máximo rendimiento económico y el mayor beneficio social.

La práctica del presupuesto por programas en el sector marina, ha condicionado un mejor aprovechamiento de los recursos asignados y un incremento en los niveles cuantitativos y cualitativos de los resultados o productos obtenidos en la gestión del ramo. Asimismo, se ha logrado dar homogeneidad a las diversas actividades que se realizan a través de las diversas unidades administrativas de la Secretaría, responsables de la ejecución de un programa o subprograma.

La técnica del presupuesto por programas ha aportado al sector marina un cúmulo de experiencias y conocimientos, los cuales se han reflejado positivamente en los ejercicios presupuestales realizados en el período 1976-1981. De este modo, podemos afirmar que los principales beneficios y logros alcanzados en los diversos campos de actividades de la Secretaría de Marina a partir de la instrumentación del presupuesto por programas han sido los siguientes:

Planeación y Dirección de la Política Naval.

En este campo se encuentran los programas y subprogramas de apoyo a la planeación, organización, dirección, coordinación y control general de la política y actividades navales. Además se incluyen las actividades de asesoría en planeación, programación, presupuestación y evaluación; organización y mé-

todos; supervisión administrativa; asesoría jurídica; procesamiento de datos, etc.

Algunos de los beneficios logrados en el periodo, se refieren principalmente a las acciones realizadas en materia de programación, las cuales han sido lo suficientemente consistentes para dar unidad y coherencia a las actividades que realiza el sector marina, principalmente en lo que compete a la Armada de México.

En el sistema de presupuesto se incluyó la clasificación económica y se adoptó la clasificación por objeto del gasto -- emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de contar con mejores elementos para el análisis del gasto público en el sector marina.

Se logró una estrecha vinculación entre objetivos, metas, unidades responsables y costos de los programas y subprogramas, a partir del presupuesto por programas.

Con la implementación del presupuesto por programas, que implicó un nuevo marco normativo y nuevos sistemas y procedimientos de trabajo, se enfrentaron algunos problemas, principalmente en materia de recursos humanos capacitados en programación presupuestaria; sin embargo, esta situación se superó paulatinamente.

Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marítimos Nacionales (Armada de México).

La Armada de México se identifica con los objetivos institucionales de salvaguardar la soberanía en los mares nacionales, preservar los recursos marítimos nacionales y colaborar con las autoridades civiles y militares en diversas tareas.

Con la instrumentación de la técnica del presupuesto por programas, se ha logrado dar mayor orden, apoyo y transparencia presupuestal a las actividades sustantivas de la Secretaría de Marina y, específicamente de la Armada de México. Así, en el período 1977-1981 se han plasmado los siguientes resultados:

Hacia 1977 se intensificó la vigilancia realizada por unidades navales de superficie y aeronavales. Se llevaron a cabo un total de 2979 operaciones de vigilancia en la zona marítima. Los buques de la Armada navegaron en total de 1 063 000 millas náuticas incrementándose en un 20% la cobertura de vigilancia en relación a 1976.

En este año se realizaron 28 remolques y 20 operaciones de rescate, y adicionalmente la Armada de México, participó en operaciones de auxilio a las poblaciones costeras de Baja California, Sonora, Chiapas, Veracruz y Tabasco.

Posteriormente en 1978, se desarrollan 2558 operaciones-

de vigilancia por las unidades navales a flote, aéreas y en -- tierra. La cantidad de millas náuticas navegadas por las unida des navales de superficie de la Armada de México ascendieron a 1 040 000, registrándose una disminución en el rendimiento ope rativo del orden del 1.12% en relación 1977.

Durante 1978, se inicia la integración de la policía marí- tima con la creación de 5 compañías de 100 elementos cada una.

En 1979, las unidades navales cumplieron un total de 3219- operaciones navales, navegando 936 993 millas náuticas equiva- lentes a una área controlada con apoyo de radar de 112 000 000- de millas náuticas cuadradas. En cuanto a las unidades aerona- vales, éstas desarrollaron 5214 horas de vuelo en misiones de- vigilancia.

En 1980 se desarrollaron 2503 operaciones, a través de las unidades navales de superficie y se navegaron 793 882 millas - náuticas. Asimismo, se fortaleció el ejercicio de la jurisdic- ción federal militar con la creación de cuatro compañías de in fantería de marina y dos de policía marítima controlándose, -- por tal motivo, una área total de 4 742 080 Km² en la faja co sta nacional, coadyuvando a la prevención y represión del con trabando y tráfico de armas y estupefacientes y dando, al mis- mo tiempo, seguridad y protección a las instalaciones portua-- rias de propiedad federal.

Durante 1981 se navegaron un total de 640 539 millas náu-

ticas, controlándose con apoyo de radar una área de 110 757 000 millas náuticas cuadradas. Las unidades aeronavales volaron un total de 4 099 horas. En operaciones de vigilancia en la faja costera nacional se cubrió una área de 4 630 000 Km².

Así, en 1981 se realizaron un total de 5 117 operaciones a cargo de las diversas unidades de la Armada de México.

Educación Pública Naval.

En este campo se agrupan las actividades que han contribuido a desarrollar y fomentar la educación pública naval, lo cual ha permitido elevar la capacidad y potencialidad de los recursos humanos de la Armada de México en el desempeño de sus tareas y poder cumplir, así, eficaz y eficientemente con las responsabilidades que se les asignan.

El comportamiento observado durante el período 1977-1981, se presenta a continuación:

En 1977 existía una población estudiantil de 1201; egresaron 587 elementos: 27 del Centro de Estudios Superiores Navales, 85 de la H. Escuela Naval, 428 del Centro de Capacitación de la Armada, 9 de la Escuela de Aviación Naval, 25 de la Escuela de Enfermería y 13 de la Escuela de Administración e Intendencia Naval.

Para 1978 crece la población estudiantil en un 51% al operar con un total de 1820 alumnos. Los egresados suman 696; ob-

teniéndose el mayor incremento en la H. Escuela Naval de donde egresan 156 guardiamarinas, representando un incremento de cerca del 100% en relación a 1977.

Durante 1979 se contó con 1089 alumnos experimentándose un decremento de un 40%, en virtud de diversas modificaciones realizadas a los planes de estudio de la H. Escuela Naval y del Centro de Capacitación de la Armada; al considerarse en la primera como requisito de ingreso estudios a nivel preparatoria; y en el segundo por alargarse los periodos de preparación del personal de la Armada.

En 1980 hay 1577 alumnos en formación, de los cuales egresaron 1120. La población estudiantil se distribuyó de la manera siguiente: 189 del Centro de Estudios Superiores Navales, 43 de la Escuela de Aviación Naval, 500 de la H. Escuela Naval, 45 de la Escuela de Enfermería, 765 del Centro de Capacitación, 45 de la Escuela de Intendencia, y 90 de la Escuela de Comando Submarino.

Para 1981 se plantearon como metas en materia de educación pública naval, especializar 84 oficiales en el Centro de Estudios Superiores Navales, formar 780 alumnos en la H. Escuela Naval, preparar 34 pilotos en la Escuela de Aviación Naval, formar 133 alumnos en la Escuela de Enfermería, capacitar y adiestrar 941 elementos en el Centro de Capacitación, capacitar 119 elementos en la Escuela de Intendencia; y capacitar 82

elementos en la Escuela de Comando Submarino. En este año, sin embargo, sólo egresaron 798 alumnos.

Infraestructura Naval.

En este campo se agrupan las actividades dirigidas a la construcción, reconstrucción y mantenimiento de instalaciones de la Secretaría de Marina, además de la ejecución de las obras de dragado requeridas por la institución. Con este propósito, en 1977 se crea la Dirección General de Construcción de Obras y de Dragado, a fin de contar con un órgano encargado de programar y ejecutar las obras e instalaciones de infraestructura naval necesarias así como los trabajos de dragado requeridos en instalaciones portuarias de la Armada de México.

En este año, se llevan a cabo construcciones diversas, tales como escalones de mantenimiento y cuarteles para pelotón de infantería de marina en diferentes puertos del país. Asimismo, para apoyar estas labores se crean 5 unidades de construcción.

Para 1978, se crean tres unidades de construcción más que contribuyen a construir siete alojamientos y tres cuarteles para infantería de marina, el Instituto de Oceanografía en Manzanillo, Col; así como la continuación de un hospital para 34 camas en Tampico, Tamps.

Durante 1979 se inicia la construcción de un hospital pa-

ra 34 camas en Mazatlán, Sin., y se continúa con la del hospital de Tampico, Tamps., rehabilitación de un varadero de 250 toneladas en Guaymas, Son., construcción de dos alojamientos para fusileros de Infantería de Marina, un hangar en las Bajadas, Ver., y una pista de aterrizaje en Isla Socorro, Col.

En 1980, se incorporaron dos enfermerías para 12 camas; se continúa la construcción de los dos hospitales para 34 camas en Tampico, Tamps. y Mazatlán, Sin., respectivamente. En este año se inician las gestiones necesarias para la construcción de las instalaciones administrativas de la Secretaría de Marina en el D.F.

Durante 1981 se construyeron 4 enfermerías para 12 camas, se inicia la construcción del Centro de Capacitación para la Armada de México, se termina la construcción de los hospitales para 34 camas de Tampico, Tamps. y Mazatlán, Sin., y en el Distrito Federal se inician los trabajos para la construcción de las instalaciones administrativas para la Secretaría de Marina.

Reparaciones y Construcciones Navales.

El objetivo principal que persiguen el conjunto de actividades agrupadas en este campo, es el de reparar y construir las unidades navales de superficie que requiere la Armada de México y coadyuvar al desarrollo de la industria naval nacio--

nal. Las actividades realizadas en este renglón, se inician en 1977 con la creación de la Dirección General de Reparaciones y Construcciones Navales a la cual se le responsabilizó de la administración y operación de los diversos astilleros y centros de reparaciones navales que anteriormente estaban a cargo de la Armada de México.

En este mismo año, se realizan 197 reparaciones de unidades navales de superficie a dique seco, a flote y en carena. De igual manera, se termina la construcción de 2 buques patrulla tipo "Azteca", así como la construcción de 5 embarcaciones menores. Además, se inicia el diseño preliminar de los buques-patrulla tipo "Fluvial" y "Tolteca" destinados a las labores de vigilancia.

En el transcurso de 1978, se llevan a cabo las siguientes actividades: Se reparan 588 embarcaciones; se celebra un convenio con Astilleros Unidos, S.A. para la construcción de 10 lanchas patrulla tipo "Olmeca"; inicia sus actividades el Centro de Capacitación para la Industria Naval; y se formaliza la participación de la Secretaría de Marina en la Comisión Nacional-Coordinadora de la Industria Naval.

En 1979 se inicia la construcción de 16 embarcaciones del programa "FIPESCO", terminándose 6 en el presente año. También se continúa con la producción de 9 buques tipo "Olmeca II" destinados a reforzar las actividades de vigilancia marítima en -

aguas poco profundas. Durante este mismo año, se firma un convenio con el Departamento de Pesca para la construcción de 4 buques de investigación pesquera y se efectúan un total de 980 reparaciones en dique y a flote a buques de la Armada y embarcaciones pesqueras y petroleras.

En 1980 se reparan 793 unidades navales y se desarrolla un prototipo de aeronave monomotor tipo "Tonatiuh". Asimismo, se concluye el programa "FIPESCO" con la construcción de 10 buques camaroneros y se termina la construcción de 4 buques de investigación pesquera destinados al Departamento de Pesca.

En lo que se refiere a 1981, se realizaron 438 reparaciones navales; se construyeron 3 embarcaciones para el Departamento de Pesca y un transbordador para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se construyen 5 unidades aeronavales tipo "Tonatiuh".

Investigación Oceanográfica.

Comprende este ámbito, al conjunto de actividades encaminadas a la investigación y cuantificación de los recursos marítimos, al conocimiento geológico y toponográfico de las costas nacionales y a la prevención de la contaminación marina.-- Con tal propósito, en 1977 se realizan 4 cruceros de investigación oceanográfica, 3 levantamientos toponográficos y se elabora una carta marítima de la República Mexicana, así como-

diversos mapas, boletines e informes de ayuda para la navegación marítima.

Posteriormente, durante 1978 se crea la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica y se lleven a cabo 8 cruceros oceanográficos, 2 levantamientos topohidrográficos y un estudio para la prevención de la contaminación marina. De igual manera, se elaboraron diversas cartas ciclónicas y meteorológicas a fin de proporcionar mayor seguridad a la navegación comercial y turística en aguas y costas nacionales.

En el año de 1979 inició sus actividades el Instituto Oceanográfico de Manzanillo, Col., y se realizaron 9 cruceros oceanográficos, un levantamiento topohidrográfico, un estudio hidrodinámico y dos levantamientos geodésicos-hidrográficos.

Para 1980 se realizan dos cruceros de investigación oceanográfica, cinco levantamientos topohidrográficos y tres estudios de la calidad del agua; además se firma un convenio con las Universidades de Oregon de E.E.U.U. y Hamburgo de Alemania de cooperación mutua, para llevar a cabo investigaciones en el mar.

Las metas logradas en 1981, en materia de investigación oceanográfica, se concretaron en la ejecución de 12 estudios de investigación oceanográfica, siete levantamientos geodésicos y topohidrográficos y cuatro estudios de prevención de la contaminación marina.

Estos son los principales resultados institucionales que se han logrado materializar a partir de la implantación del -- presupuesto por programas en el sector público federal.

Empero, la bondad de esta técnica presupuestaria, se fundamenta tanto en la identificación de programas, subprogramas, unidades responsables, objetivos y metas, así como en la determinación clara y precisa de los costos y asignaciones presupuestarias que implica la ejecución de los programas, subprogramas y proyectos.

En la Secretaría de Marina se han alcanzado importantes avances en la conceptualización de la programación anual operativa, aunque es necesario puntualizar que dichos avances no se han reflejado en los procesos de ejecución y control presupuestario, rompiéndose la correspondencia que debería existir entre las fases de programación, ejecución y evaluación. Es decir, las metas, costos, asignaciones y periodos de realización, en algunos casos varían sustancialmente en relación a los resultados alcanzados. Tal situación se deriva de diversos factores internos y contextuales a la institución, tales como:

- a) Inadecuadas bases económicas para definir las previsiones presupuestales, debido a las constantes variaciones en los precios de los bienes y servicios nacionales y de importación que requiere la institución.
- b) Modificaciones en las metas programadas, en función -

de la insuficiencia de recursos financieros asignados presupuestalmente, asociados a las mismas, originándose una ineficacia en la programación.

- c) Inexistencia de un sistema coordinado y eficiente de captación, ordenación y análisis de información programática-presupuestal que permita evaluar la gestión institucional, al tiempo que posibilite retroalimentar el proceso de programación-presupuestación.

De acuerdo a los resultados planteados, durante el periodo 1977-1981, en los diferentes campos de actividad sectorial, podemos evaluar éstos, asociados al gasto asignado:

- a) En 1977 se registra la máxima cantidad de millas náuticas navegadas por las unidades navales de la Armada de México. A partir de 1978 y hasta 1981 se verifica un decremento paulatino en las metas alcanzadas del orden del 39%, pese a que el número de operaciones navales a cargo de la Armada de México, se incrementaron notablemente, ya que se realizaron 2976 operaciones y 5117 en 1981; y que en este renglón se concentró en promedio el 72.5% del presupuesto total y el 55.8% del programa de inversiones de la Secretaría de Marina, como lo demuestra el cuadro "Presupuesto Ejercido 1976-1981".

Se observa, pues que los resultados obtenidos, asociada

dos al gasto público asignado a la Armada de México, son negativos si se considera que las condiciones materiales y contextuales se mantuvieron inalterables durante el período en cuestión. Sin embargo, y sin pretensiones de justificar dichas deficiencias, es pertinente señalar la antigüedad de las unidades navales, así como la abolecencia del equipo y materiales disponibles limitan en alto grado la operatividad de la institución militar, en lo que respecta a las labores de vigilancia marítima.

- b) Las metas alcanzadas en el campo de la educación pública naval durante el período 1977-1981 son aceptables y congruentes con las asignaciones presupuestarias otorgadas; las cuales alcanzaron un promedio de 4.04% del gasto total y un .26% del programa de inversiones de la dependencia.
- c) La evaluación del programa de "Construcción de Obras y Conservación y Mantenimiento de Instalaciones", permite identificar un divorcio entre las fases de programación y ejecución, debido principalmente a las constantes variaciones en los precios de los materiales de construcción y a la limitada capacidad técnica de construcción del órgano responsable del presente programa.

La realización de las metas alcanzadas en este renglón fue posible gracias a que destinó en promedio para este programa, un 7.6% del presupuesto total y un 27.4% del programa de inversiones de la institución.

- d) Se asignó en promedio, durante el período --- 1976-1981, un 6.9% del presupuesto total y un 5.3% del programa de inversiones de la Secretaría de Marina; obteniéndose una media anual de 600 reparaciones navales efectuadas y un total de 41 unidades navales construidas, tanto para la Armada de México, como para diversas dependencias y entidades gubernamentales.
- e) En el campo de la investigación oceanográfica nacional existe una variación entre las metas programadas y las realmente alcanzadas. Se -- previó para estas actividades el 2% del presupuesto total y el 4.7% del programa de inversiones del ramo, en promedio durante el sexenio 1976-1981.

AÑO	C D		C E		C U		C V		C W		C X		C Y	
	A %	B %	A %	B %	A %	B %	A %	B %	A %	B %	A %	B %	A %	B %
1976	10.62	8.09	.5	-	55.7	41.5	2.03	-	23.99	46.14	5.11	1.29	2.05	2.98
1977	4.76	7.44	.96	.22	81.6	84.26	3.2	-	-	-	6.45	2.58	3.03	5.5
1978	.94	8.57	.8	.66	81.5	75.03	7.66	.35	2.8	13.67	5.5	1.44	.8	.28
1979	6	7	2	2	72	50	4	1	5	22	9	13	2	5
1980	5.58	3.04	1.5	1.05	73.28	40.79	4.15	.22	4.85	41.98	8.44	8.62	2.2	8.62
1981	5.34	2.97	1.8	2	71.15	43.28	3.21	-	8.95	40.8	7.15	5.03	2.4	5.92

AÑO	A. VALOR TOTAL DEL PRESUPUESTO		B. VALOR DEL PROGRAMA DE INVERSIONES	
1976	3	045 134	1	319 335
1977	2	801 147		695 700
1978	3	142 221		638 500
1979	4	002 700		966 000
1980	4	610 069	1	130 000
1981	7	791 000	1	614 000

C A P I T U L O V

**ANALISIS CRITICO DEL PROGRAMA DE ACCION-
DE LA SECRETARIA DE MARINA 1980-1982, --
COMO INTENTO DE PLANEACION INSTITUCIONAL
E INSTRUMENTO OPERATIVO DEL PLAN GLOBAL-
DE DESARROLLO.**

Como se ha visto en los capítulos precedentes, la simple formulación y expedición de un Plan no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y metas, ni tampoco permite traducir de manera directa y precisa acciones concretas que puedan reflejarse en los presupuestos anuales del Sector Público.

En este sentido, el Gobierno Mexicano aprovechó la experiencia acumulada desde 1930 respecto a los varios intentos que se habían dado en materia de planeación, mismos que quedaron trunco al carecer de mecanismos operativos, acciones concretas y asignaciones financieras necesarias para llegar a la realización de los postulados propuestos en los planes gubernamentales que se formularon.

Atendiendo a ello, a partir de la expedición del Plan -- Global de Desarrollo en el año de 1980, se hizo imprescindible que el Sector Público contara con un instrumento de programación que sirviera de enlace entre los planteamientos -- agregados del citado Plan y los presupuestos anuales, buscando la adecuada correspondencia entre objetivos, metas y estrategias globales y sectoriales.

De esta manera, se procedió a la formulación del Programa de Acción del Sector Público, cuyas características más importantes se definieron ya en el capítulo II de este trabajo.

En este marco, resulta importante analizar dentro del Estudio de Caso de la Secretaría de Marina, la orientación, pa-

pel y responsabilidades que se le asignan dentro del Plan Global y asimismo, conocer de qué modo se desagregaron los postulados generales de dicho Plan en las acciones concretas propuestas por el Programa de Acción de la Institución para el período 1980-1982, a través de sus instancias de formulación, -- ejecución, control y evaluación.

V.1 LA PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE MARINA DENTRO DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

En la política relativa a la Seguridad Nacional, señalada en el Plan Global de Desarrollo, se contempla la función asignada a la Secretaría de Marina, como institución integrante de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Así, el papel que el Plan Global les otorga a las Fuerzas Armadas se define en tanto que coadyuvan a sustentar las instituciones políticas del país, a defender la soberanía nacional y las garantías individuales dentro de un creciente desempeño social, así como crear un ambiente de libertad y provisión necesarios para realizar cualquier acción de largo plazo, (en este sentido, la puesta en marcha del propio Plan).

De esta manera, el P.G.D. asigna a las Fuerzas Armadas Nacionales las siguientes responsabilidades: "El papel de los -- sectores Defensa Nacional y Marina, está directamente conectado a la filosofía que orienta las acciones del Plan y con los-

objetivos hacia los que convergen las acciones de la estrategia de desarrollo y de las políticas sectoriales... En función de sus objetivos y acciones, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se consideran en una armónica relación de propósitos y acciones del Estado y la viabilidad de los objetivos contenidos en el Plan... La relación de las Fuerzas Armadas con los objetivos del plan consiste, principalmente, en apoyar a las instituciones civiles para que logren los objetivos propuestos... La relación directa de las Fuerzas Armadas se da con el objetivo de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente a través de la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; lo cual se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México... Paralelamente, las Fuerzas Armadas contribuyen a garantizar a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a la salud, la vivienda y la alimentación. Cumplen funciones complementarias de gran impacto en las comunidades marginadas del país. Las tareas de abasto de agua potable, reforestación y cuidado de las riquezas naturales, campañas sanitarias y de alfabetización, construcción de viviendas y caminos rurales y otras tareas que desempeñan y que coadyuvan al desarrollo social... Asimismo, el auxilio de las Fuerzas Armadas a la población civil en casos de desastre está in-

timamente ligado al bienestar inmediato de la población que es víctima de las catástrofes naturales. Otro tanto podría mencionarse de su exitosa participación en la lucha contra los estupefacientes... En la coyuntura actual, la soberanía y la seguridad nacionales guardan una estrecha relación con la preservación, el conocimiento y el racional aprovechamiento de los recursos marítimos del país". (1)

Aunadas a las funciones de defensa de la soberanía y de las instituciones nacionales, en la Política de Seguridad Nacional, el P.G.D. señala que en la actualidad a las Fuerzas Armadas les corresponden funciones estrechamente ligadas al desarrollo del país; en virtud de que las tareas nacionales que requieren la participación de aquellas, se han incrementado y - - vuelto más complejas.

Las acciones de que habla el P.G.D. y de cuya ejecución responsabiliza a las Fuerzas Armadas se sintetizan a continuación:

- Protección de instalaciones estratégicas y de los recursos naturales como sistemas de irrigación, plantas eléctricas, zonas petrolíferas, etc.
- Defensa de los recursos marítimos nacionales tales co

(1) "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". S.P.P. México, 1980 pp. 133-135.

mo los pesqueros, petróleo, recursos minerales de la plataforma continental y del mar territorial, etc.

- Protección del espacio aéreo y de las comunicaciones, así como el apoyo a las actividades de tierra y mar.
- Desarrollo de las industrias militar y naval en íntima vinculación con las actividades industriales integradas (siderurgia, eléctrica, electrónica, bienes de capital, motores, turbinas, calderas, etc.) cuyos productos son necesarios para la reparación, construcción y equipamiento de embarcaciones y equipo especializado para misiones de tierra y aire.
- Capacitación de los integrantes de las Fuerzas Armadas, tanto en docencia como en investigación, que les permitan cumplir eficazmente sus funciones específicas.
- Integración de la infraestructura de apoyo a los distintos servicios que prestan las Fuerzas Armadas, sobre todo aquella que beneficia directamente a sus integrantes y a la población civil.
- Modernización de las Fuerzas Armadas. (2)

Como se observa, dentro de las directrices del P.G.D. se-

(2) Op. Cit. pp. 135-138.

les otorga a las Fuerzas Armadas, además de su tradicional papel de sustentadoras del sistema político, una participación decidida de apoyo a las actividades asociadas al desarrollo socio-económico del país.

Es importante destacar que en el Plan Global de Desarrollo, no se mencionan los objetivos que correspondía ejecutar en forma particular a la Secretaría de Marina, en ese papel -- que el mismo Plan les otorga a las Fuerzas Armadas Nacionales, como coadyuvantes del desarrollo económico y social del país en el mediano y largo plazo.

En este sentido, el Plan Global hizo únicamente un listado de actividades muy generales en las que ocasionalmente participa la institución como parte integrante de las Fuerzas Armadas.

En los apartados siguientes, se analizará brevemente de qué manera los postulados generales del P.G.D. que involucraron a la Secretaría de Marina, como institución del Sector Público y como parte de las Fuerzas Armadas Nacionales, se tradujeron en acciones concretas a realizar contempladas dentro del Programa de Acción de la Secretaría de Marina.

V.2 EL PROGRAMA DE ACCION DE LA SECRETARIA DE MARINA 1980-1982, COMO INTENTO DE PLANEACION INSTITUCIONAL A MEDIANO PLAZO.

V.2.1 Características de su Formulación.

La Secretaría de Marina fue incorporada al Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo, como ya se ha mencionado anteriormente, con la finalidad de que los planteamientos generales del P.G.D. que involucraban a la Institución, se convirtieran en acciones concretas a realizar en el corto y mediano plazos. Además de ello, esta Institución Militar fue integrada al citado Programa, en virtud de ser una Dependencia Central de la Administración Pública Federal sujeta a control presupuestal y debido a su participación en los programas asociados a la consecución de los objetivos nacionales planteados -- por el P.G.D.

De acuerdo con ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto que fungió como Organismo Central de Planeación al formular el Plan Global, se responsabilizó también de integrar el Programa de Acción del Sector Público.

Para ello, emitió directrices y lineamientos que en el caso específico de la Secretaría de Marina, se refirieron a los programas sustantivos responsabilidad de la Institución, que -- por su importancia para los fines que perseguía el Programa de Acción del Sector Público deberían de seleccionarse.

A este respecto, los programas que se consideraron fueron aquellos asociados a criterios específicos, como se presenta en el cuadro de la página siguiente:

CUADRO: Programas seleccionados asociados a criterios específicos

PROGRAMA	CRITERIO	
<p>PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y- DE LOS RECURSOS MARITIMO NACIO- NALES; SEGURIDAD, VIGILANCIA Y EJERCICIO DE- LA JURISDICCION FEDERAL MILITAR EN LA FAJA COS- TERA NACIONAL Y AREAS DE RESPON- SABILIDAD.</p>	<p>-Significación in-tersectorial y su relación de apoyo y complemento.</p> <p>-Nivel de Gasto.</p> <p>-Contribución a mí- nimos de bienest- ar.</p>	<p>Se ejerce la vigilancia sobre los r- cursos marítimos nacionales, se pro- ge el tráfico marítimo, fluvial y l- custrero y se realiza la ejecución de control militar en territorios bajo jurisdicción. Se considera que a tr- vés de las acciones de este program- se apoyan actividades de los sector- pesca y energéticos, así como a las actividades de represión del contra- bando y tráfico de estupefacientes; se auxilia a la población civil en- sos de desastre.</p> <p>Se incluyen en el programa los serv- cios de seguridad social. El gasto- mismo representó en 1980 el 69% de- entidad.</p>
<p>EDUCACION PUBLI- CA NAVAL.</p>	<p>-Contribución a mí- nimos de bienestar</p> <p>-Significación in-tersectorial y su- relación de apoyo- y complemento.</p>	<p>A través de este programa se foment- o y desarrolla la educación pública na- val en México.</p>
<p>CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSER- VACION Y MANTE- NIMIENTO DE INS- TALACIONES.</p>	<p>-Nivel de Gasto.</p>	<p>Este programa absorbió durante 1980- el 44% del gasto de inversión y a tr- vés de la construcción de infraestructu- ra física se amplía la capacidad de- operación de la Secretaría de Marina</p>
<p>REPARACIONES Y- CONSTRUCCIONES NA- VALES Y APOYO A LA INDUSTRIA- NAVAL NACIONAL.</p>	<p>-Significación in-tersectorial y su- relación de apoyo- y complemento.</p> <p>-Impacto en la ofer- ta estratégica.</p>	<p>El presente programa lleva a cabo la- reparación y construcción de las uni- dades de superficie de la Armada y de- entidades de los sectores público y- privado.</p>
<p>DESARROLLO DE - LA INVESTIGA- CION OCEANOGRA- FICA NACIONAL.</p>	<p>-Significación in-tersectorial</p>	<p>El programa realiza las actividades- de investigación de la vida marina, de los recursos marítimos nacionales, elaboración de cartas náuticas para- apoyar la navegación mercante y para- usos militares; así como estudios de- prevención de la contaminación mari- na.</p>

En base a esos criterios, se procedió a la formulación -- del Programa de Acción de la Secretaría de Marina para el pe-- ríodo 1980-1982.

Por sus características de temporalidad el documento se - constituyó en un plan de mediano plazo, debido a que abarcó un tiempo de vigencia comprendido entre 1980 y 1982 inclusive.

Por su cobertura económico-social dicho Programa se consi dera institucional, debido a que única y exclusivamente se re- fiere a la Secretaría de Marina, la cual como órgano de la Ad- ministración Pública Federal es una Dependencia Central que -- forma parte del Sector Defensa Nacional, sin tener bajo su - - coordinación ninguna empresa u organismo del Sector Paraesta-- tal.

Su ámbito territorial se refiere al plano nacional, espe- cíficamente el de los Estados Costeros del país y en forma ex- clusiva a los aspectos de Seguridad Naval Militar en esas zo-- nas, además de otros factores de apoyo logístico y administra- tivos necesarios para llevarla a cabo.

Tomando esto en consideración, las características más re- levantes de su formulación son las relacionadas con los si- -- guientes aspectos:

- a) Recopilación de Información;
- b) Diagnóstico;
- c) Proyecciones Estimativas del Desarrollo Institucional

- c.1) Determinación de Objetivos y Metas;
- c.2) Pronóstico del Desarrollo Institucional;
- d) Características de Formulación de los Principales Pro
yectos de Inversión de la Secretaría de Marina.

a) Recopilación de la Información.- En la parte teórica-
se ha mencionado que recopilar y sistematizar la in-
formación cuantitativa y cualitativa resulta indispen-
sable en las fases posteriores del proceso de planea-
ción. Sin embargo, en la etapa de formulación del Pro
grama de Acción de la Secretaría de Marina, se obser-
vó la carencia de un sistema confiable de información
que apoyara de manera importante esta primera etapa -
del proceso.

Otro aspecto importante lo constituyó el hecho de que
no existió una comunicación adecuada entre el órgano-
encargado de realizar la planeación institucional (la
Dirección General de Programación y Presupuesto) con-
las unidades responsables de cada uno de los progra-
mas seleccionados, constituidas por la Comandancia Ge
neral de la Armada, así como por las Direcciones Gene
rales de Construcción de Obras y de Dragado, Repara-
ciones y Construcciones Navales y Oceanografía.

Este importante factor constituido por la falta de --

una comunicación adecuada, tendría una seria repercusión en las siguientes fases de formulación y puesta en marcha del Programa.

- b) Diagnóstico.- A pesar de que no se contó con un apoyo de información confiable, el diagnóstico institucional permitió en base a la escasa comunicación de la Dirección General de Programación y Presupuesto - con las unidades responsables de los distintos programas sustantivos, concluir con la problemática que la Secretaría de Marina tiene en la realización de - su quehacer institucional, lo que definitivamente -- afectaría los resultados de su operación en el corto y mediano plazo.

Algunos aspectos de la problemática se refieren a los siguientes puntos:

- Falta de un marco jurídico adecuado, debido a la dualidad militar civil que presenta la Institución;
- Grave déficit de recursos humanos asignados a los buques y establecimientos navales de la Armada de México;
- Carencia de personal técnico debidamente capacitado para realizar tareas con un grado elevado de especialización (construcción y mantenimiento de obras cívicas).

les, embarcaciones, aeronaves; así como tareas de investigación oceanográfica);

- Falta de instalaciones logísticas y administrativas - suficientes y adecuadas que apoyen las labores de vigilancia de los litorales nacionales.

Sin embargo, el diagnóstico señaló efectos más que causas en la problemática de la Dependencia, además de que no profundizó en su análisis.

Es importante reconocer a este respecto, que el diagnóstico del Programa de Acción de la Secretaría de Marina, al igual que otros que se realizan dentro del Sector Público de México, se refieren a aspectos meramente formales de los problemas directamente asociados a la carencia de recursos financieros para cumplir con los objetivos propuestos.

Desgraciadamente estos diagnósticos no incluyen un análisis minucioso sobre los aspectos causales en los problemas que afrontan las instituciones públicas, lo cual podría hacerse sobre las bases de un profundo espíritu crítico tanto de las autoridades políticas, como de los técnicos responsables de formularlos.

Es obvio que muchos de los aspectos de la problemática que podría manifestar un diagnóstico serio, incluirían deficiencias estructurales de las instituciones públicas, estrecha-

mente asociados al sistema político y administrativo en que vivimos.

De esta manera, volviendo al caso particular de la Secretaría de Marina y su Programa de Acción, en su parte relativa al diagnóstico, cabe reconocer que este pudo haber hecho conclusiones contundentes al poner de manifiesto vicios en la estructura administrativa, deficiencias en la gestión institucional, así como en el uso y destino de los recursos.

Así, los problemas que hubiese destacado el diagnóstico institucional, habrían trascendido el aspecto administrativo de forma, para señalar cuestiones políticas de fondo que afectaban en forma definitiva el desarrollo de la institución en el corto y mediano plazo.

En este sentido, la Dirección General de Programación y Presupuesto (Órgano Institucional de Planeación), debido a su nivel jerárquico, así como a las características militares de la Institución, estaba imposibilitada para formular un diagnóstico de tal trascendencia, en el cual se vieran afectados muchos intereses al interior de la propia Secretaría de Marina.

- c) **Proyecciones Estimativas del Desarrollo Institucional.**
Dentro de esta fase se consideró tanto la determinación de objetivos y metas, como la elaboración de un pronóstico de su posible evolución en el mediano plazo.

zo, es decir, para el período 1980-1982.

c.1) Determinación de Objetivos y Metas.- Dentro del Programa de Acción de la Secretaría, se plantearon los objetivos (central y secundarios) que la Institución programó ejecutar en el mediano plazo.

El objetivo central que la Dependencia se proponía -- cumplir en el mediano plazo consistió en:

"Salvaguardar la soberanía en los mares y costas nacionales y preservar los recursos marítimos del país, a través de una vigilancia permanente y eficaz en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva". (3)

Este objetivo central que la institución se planteó - realizar, correspondió efectivamente a la función que le asigna el P.G.D. a la institución como salvaguarda de la seguridad y soberanía en los mares nacionales.

Apoyando a este objetivo, se plantearon otros objetivos secundarios que fueron los siguientes:

"Formar y capacitar al personal de la Armada de México, con el fin de contar en calidad y número con los recursos humanos que requiere la institución para el desempeño de sus funciones:

(3) "Programa de Acción de la Secretaría de Marina 1980-1982", Secretaría de Marina, 1980. p. 17.

Construir y reparar las unidades navales de superficie y aéreas que requiera la Armada de México para el cumplimiento de su misión;

Construir y conservar las instalaciones y establecimientos navales que permitan el adecuado apoyo logístico y administrativo que requiere la Dependencia para su óptima operación". (4)

Estos objetivos colaterales o secundarios como se puede observar, no constituyeron en sí mismos la expresión cualitativa de lo que la institución se proponía alcanzar en el mediano plazo, sino que constituyeron en la mayoría de los casos, funciones muy generales de los distintos órganos de la Secretaría.

Otro problema que se detecta en esta fase de la planeación institucional, es el hecho de que algunos de los supuestos objetivos que se han citado eran tan abstractos y generales que no se les dio una traducción precisa en metas específicas.

Asimismo, en lo que se refiere a la traducción de objetivos en metas específicas, cabe resaltar que la descripción y unidad de medida de algunas de ellas no son las adecuadas, debido a que no expresan con claridad lo que se quiere lograr -

(4) Ibidem. p. 17.

ni su cuantificación en resultados finales.

Dos casos específicos que demuestran este hecho son los siguientes:

En el caso del Programa CV, Subprograma 03, que se refiere a la formación de oficiales de la Armada de México, las características de los objetivos y metas que persigue son los siguientes:

Objetivos:

Formar y preparar al personal del Cuerpo General, de Aviación Naval y de Infantería de Marina en las tareas correspondientes a las áreas de navegación y de tierra respectivamente.

Descripción de la meta:

Formar oficiales profesionales navales.

Cuantificación de la meta:

780⁽⁵⁾

En la práctica, la cuantificación de la meta no corresponde a 780 oficiales profesionales que se pretendió formar en 1981, entendidos éstos como resultado final en la actividad del subprograma, sino se refirió a la cuantificación de los alumnos en formación; es decir dentro de esta meta no se habla de resultados finales de lo que se pretende lograr, sino de productos en proceso, lo cual desvirtúa el sentido que dicha

(5) Ver los anexos que se encuentran en la parte final de este trabajo.

cuantificación debe de tener.

Otro problema se encuentra en el Programa CX, Subprograma 02 que se refiere a la reparación y mantenimiento de unidades navales, cuyas características en cuanto a objetivos y metas son las que a continuación se detallan:

Objetivo:

Efectuar la reparación y mantenimiento de las unidades navales de la Secretaría y realizar los trabajos de reparación naval que requieran las instituciones públicas o privadas.

Descripción de la Meta:

Reparar y mantener unidades navales.

Cuantificación de la Meta:

500

En este caso, se observa que se programó realizar la reparación de un total de 500 unidades navales en 1981, sin embargo en la descripción de la meta no se especifica cuántas correspondieron a unidades de superficie y cuántas a unidades aéreas. Asimismo, este elevado número se desvirtúa debido a que en la mayor parte de los casos las reparaciones son de carácter menor.

Estos problemas podrían ser superados, en la medida que el Organismo Central de Planeación (en este caso la Secretaría de Programación y Presupuesto), emitiera lineamientos tendentes al establecimiento de dos o más tipos de metas, según sean las

características y necesidades de la Institución del Sector Público de que se trate, así como de los productos, resultados o servicios finales a realizar, lo que traería como consecuencia una mayor especificidad de las metas a lograr por cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

c.2) Pronóstico del Desarrollo Institucional.- En cuanto a las proyecciones que manejó el Programa de Acción de la Secretaría de Marina para el mediano plazo, es importante señalar que su cálculo tiene un sinnúmero de deficiencias debido a dos aspectos fundamentales:

- a) Las proyecciones erróneamente optimistas que se hicieron del desarrollo institucional en el corto y mediano plazo, estuvieron afectadas por criterios de carácter político y presupuestal.

El aspecto político afectó las proyecciones, porque existe aún la falsa idea de que cada año deberán incrementarse las metas a realizar por parte de cada una de las unidades administrativas responsables de los programas dentro de la Secretaría.

De esta manera, se pretende justificar la permanencia de este o aquél órgano administrativo, dando una imagen aparente de eficiencia y óptima utilización de re

cursos respecto de los objetivos logrados.

El aspecto presupuestal, íntimamente ligado al anterior, se refiere al hecho de que existe también la idea mal enfocada de que a un mayor número de metas a realizar, corresponderá una mayor asignación presupuestaria, lo cual aunque es cierto, deberá de ser justificado ampliamente por cada una de las unidades responsables de la ejecución de los programas; y es ahí donde radica el problema, ya que en muchos de los casos las Direcciones involucradas no cuentan con la capacidad administrativa adecuada para llevar a cabo lo que se había propuesto ejecutar en una primera instancia.

- b) Otro punto de gran trascendencia, lo constituye el hecho de que en la actualidad la Secretaría de Marina y específicamente la Dirección General de Programación y Presupuesto, no ha adoptado el uso de métodos altamente tecnificados de proyección, debido a que el personal técnico con que se cuenta no es el suficiente, ni con la especialización adecuada para abordar estudios de tal magnitud, y además porque no existe una vinculación operativa con la Dirección General de Informática y Estadística, la cual, con el auxilio de la Computación podría hacer que dichas proyecciones -

del desarrollo institucional a mediano plazo fueran - más reales.

Con estos dos aspectos, se concluye que en lo concerniente a la determinación de objetivos y metas, así como la proyección del desarrollo institucional, se requerirá tanto a nivel interno de la Dependencia, como a nivel general de la Administración Pública, que el proceso de planeación se vaya perfeccionando técnicamente y que las autoridades involucradas (los mandos superiores de las instituciones públicas), adquieran -- conciencia y compromiso sobre los alcances de la planeación gubernamental en el mediano y largo plazos.

- c) Características de Formulación de los Principales Proyectos de Inversión de la Secretaría.- Una característica de gran importancia que los proyectos de las - - instituciones públicas deben de tener, como ya se ha mencionado en capítulos precedentes, es estar estrechamente relacionados entre sí para complementarse y considerar además la estrategia de desarrollo socio-económico del país.

A este respecto, los proyectos de la Secretaría de Marina, cuya realización se propuso en el Programa de Acción 1980-1982, denotaron una desvinculación entre sí, puesto que no existió - una correspondencia ni complementación entre ellos.

De esta manera como ejemplo, se puede citar que los pro--

yectos de creación y ampliación de infraestructura física, así como de ampliación de la flota naval y aeronaval, no tuvieron ninguna correlación entre sí, ni con el proyecto de incorporación de nuevos efectivos militares. (6)

Otro caso que se puede citar, es el proyecto de ampliación de la flota naval y aeronaval que se sustentó en su mayor parte en la adquisición de buques y aeronaves extranjeras, sin tomar en cuenta la posibilidad de sustituir en parte, algunas de esas importaciones.

En el caso concreto de los proyectos de adquisición de -- los buques guardacostas tipo "halcón", el buque velero escuela, los helicópteros alohuette, así como la red de comunicación integral y la red de estaciones de radar, (7) que fueron los más significativos por su importancia en inversión dentro del Programa de Acción de la Secretaría de Marina, se observa que no existió un estudio sobre las necesidades que justificaran ampliamente su puesta en marcha.

Asimismo, en dichos proyectos de adquisición, no se consideró la formulación de un estudio técnico serio por parte del Estado Mayor de la Armada, que considerara la propuesta de varias empresas y que avalara además, que dichos equipos se adap

(6) Ver anexos correspondientes a Proyectos de Inversión.

(7) Supra.

taban por sus características técnicas a las necesidades de vigilancia y operación de la propia Armada de México.

En lo que concierne a los estudios financieros de cada -- uno de los proyectos mencionados, los análisis que se hicieron estuvieron orientados únicamente a establecer las necesidades -- de pago a las empresas constructoras; utilizándose también pa -- ra fundamentar los requerimientos de financiamiento externo -- que se hicieron necesarios debido a su alto costo (1,834 millo -- nes de pesos), a través de Nacional Financiera.

Finalmente, ninguno de los proyectos citados estuvo suje -- to a una seria evaluación económico-social de sus repercusio -- nes. Ello debido a que la Institución no posee todavía, instru -- mentos de carácter técnico que permitieran establecer verdade -- ros parámetros de rentabilidad económica o social.

A manera de ejemplo, se podría mencionar que con la incor -- poración de nuevos buques guardacostas y helicópteros, se sa -- bía con certeza que se estaría en capacidad de proporcionar -- una mayor vigilancia en los litorales del país, realizada a -- través de un número mayor de millas náuticas recorridas. Sin -- embargo, no se conoció en que medida pudo repercutir la puesta -- en marcha del proyecto en sus efectos indirectos, al evitar la -- pesca fraudulenta y el tráfico ilegal de estupefacientes y mer -- cancias en los mares nacionales.

De todo lo anteriormente mencionado, se desprende que en-

la formulación de los proyectos institucionales, no existió -- una fase de preinversión bien definida, puesto que proyectos de infraestructura física; construcción de embarcaciones pes-- queras de mediano y pequeño calado; así como los proyectos de adquisición en el extranjero, se han puesto en marcha sin esta-- blecer estudios previos de factibilidad, y por razones de emi-- nente orden político.

Todo ello ha originado que la formulación y puesta en mar-- cha de la mayoría de los proyectos de inversión que estuvieron contemplados en el Programa de Acción de la Secretaría de Mari-- na para el Mediano Plazo, hayan carecido de un criterio de al-- ta selectividad y complementación dentro del documento.

Lo anterior es de suma importancia, si se considera que -- ya en la actualidad el financiamiento para poner en marcha pro-- yectos de inversión con recursos del Sector Público es muy es-- caso, y el financiamiento externo es altamente condicionante -- debido a compromisos contraídos anteriormente con institucio-- nes internacionales, mismos que limitan aún más la acción del-- Sector Público en el desarrollo del país.

V.2.2 La Ejecución del Programa de Acción de la Secreta-- ría de Marina.

La ejecución del Programa de Acción a Mediano Plazo de la Secretaría de Marina, estuvo ligada íntimamente a la dinámica-

del Presupuesto por Programas de la Institución.

Ello fue posible debido a que las previsiones financieras que hizo el Programa mencionado, fueron desagregadas anualmente, usando como vínculo el Presupuesto Anual de la Institución.

De esta manera puede decirse que el Presupuesto por Programas que se desarrolla anualmente en la Institución, constituyó la parte financiera del Programa de Acción, y por ende el medio más significativo para conocer si verdaderamente se llevó a la práctica.

Así, se pretendió que el Programa de Acción con temporalidad de mediano plazo, se vinculara a los presupuestos anuales de la Institución, para de esa forma establecer una ejecución-real del propio Programa y el medio de control característico-que este sistema presupuestario podría aportar.

Resulta interesante destacar los principales aspectos en la ejecución del Programa Institucional, mismos que están asociados a la dinámica del proceso presupuestario anual que se realiza en la Secretaría de Marina. Dichos aspectos se analizan brevemente en las siguientes líneas.

La proyección de objetivos y metas que se realizó en la etapa de formulación del Programa de Acción, como ya se ha mencionado anteriormente, fue demasiado optimista, además de que para realizarlos el Programa planteó asignaciones financieras muy elevadas.

Ello trajo como consecuencia que al confrontarse las proyecciones contenidas en el Programa de Acción, con las previsiones que hizo el Presupuesto Anual en su fase de formulación, se diera una incongruencia, ya que la desagregación anual que hizo el Programa de Acción de la Secretaría en lo referente a la consecución de objetivos y metas, así como los recursos necesarios para su logro eran demasiado elevadas en comparación con las previsiones que hicieron los Presupuestos Anuales correspondientes a 1981 y 1982 respectivamente.

Es decir, lo que la Secretaría de Marina se propuso lograr durante la formulación del Programa, así como la asignación presupuestal programada para desarrollar esos logros, no encontró concordancia con lo previsto en el Presupuesto Anual de la Institución, ni correspondió por ende a la capacidad administrativa de la Dependencia ni a la capacidad financiera del Sector Público para apoyar a la Secretaría de Marina en este sentido.

Fue por ello, que en este primer intento serio de planeación institucional, el bajo nivel de eficacia en la formulación del Programa, repercutió notablemente en su ejecución, ya que los logros que se previó alcanzar se vieron sensiblemente reducidos al realizar la programación presupuestaria anual. (8)

(8) Ver anexos.

Por tal motivo debido a la restricción de recursos financieros, muchos de los propósitos plasmados en el Programa de Acción de la Secretaría de Marina fueron dejados de lado.

De esta manera, es importante reconocer la trascendencia que representa el grado de certeza en las proyecciones que se hacen en todo Plan de mediano plazo de cualquier institución pública, las cuales deben de considerar tanto la capacidad administrativa, como la financiera de la institución de que se trate, ya que de hecho esto se refleja directamente en la puesta en marcha de los planes.

En este sentido, refiriéndonos a un nivel general de todo el Sector Público, se puede afirmar que los cálculos y estimaciones que se han hecho respecto del desarrollo nacional, también han sido demasiado optimistas y han descartado un sinnúmero de variables desfavorables que México tiene como país subdesarrollado.

Una de ellas, quizá la más trascendental, puesto que fue aquella en la cual el país fundamentó toda su estrategia de desarrollo, estuvo constituida por la exportación del petróleo, el cual dentro del Plan Global de Desarrollo se consideró que incrementaría sus precios permanentemente en el mercado internacional hasta el año 2000.

Pese a ello, las fluctuaciones a la baja del hidrocarburo en los mercados internacionales, repercutieron seriamente en -

el funcionamiento de la Economía Mexicana y obviamente del Sector Público, obligando a este último a realizar fuertes reducciones presupuestales durante el año de 1982 del orden del 8%, lo que afectó gravemente el desarrollo de los Planes y Programas Gubernamentales.

Volviendo al caso particular de la Secretaría de Marina, otro problema significativo en la ejecución del Programa de Acción Institucional, lo constituyó la falta de comunicación con las diferentes unidades administrativas responsables de la ejecución de los programas.

Este fue un problema originado también en la fase de formulación del Programa, que se reflejó en su puesta en marcha.

Esta falta de comunicación originó que entre los responsables de las unidades administrativas encargadas de ejecutar -- las acciones programadas, vieran con muy poco interés y hasta indiferencia el papel de cada uno de sus órganos respectivos -- en la puesta en operación del Programa de Acción.

Esto se puede entender por la falta de concientización y sensibilización del proceso de planeación entre dichos funcionarios, ya que desde la formulación del documento se les debió manifestar la importancia de su participación, para de esa forma, lograr imbuirles los beneficios en la implantación de un Programa, que orientara más racionalmente el trabajo que desempeñan los distintos órganos de la Secretaría.

Otro aspecto importante, es el que se refiere a la fase - del proceso presupuestario correspondiente a la discusión del monto presupuestal asignado a la Secretaría durante los periodos anuales de 1981 y 1982, entre las autoridades de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Institución y los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que dicho proceso repercutió notablemente en la ejecución del Programa.

A este respecto, a pesar de que el Presupuesto por Programas debería de asignar montos presupuestales respecto a los logros que se pretendían alcanzar, se sigue el criterio que tenía anteriormente el presupuesto tradicional.

En esta forma, aunado al problema de estimaciones erróneas del desarrollo institucional en cuanto al logro de objetivos y metas a realizar en el mediano plazo, se encontró el problema de que la discusión sobre la asignación presupuestal - anual, no consideraba tanto aspectos técnicos en cuanto a los resultados esperados del quehacer institucional, sino que esa asignación para la Secretaría de Marina sigue estando tradicionalmente, al igual que para otras instituciones del Sector Público, sujeta a la capacidad de negociación de carácter político de cada una de ellas, ante el propio Presidente de la República, así como ante las altas autoridades de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Pese a todo ello y a que la ejecución del Programa de Acción de la Secretaría de Marina estuvo restringida fuertemente por el presupuesto anual, este primer intento serio de planeación institucional permitió orientar de alguna manera las acciones de mediano plazo tendientes a dirigir el desarrollo - - institucional, así como a asignar prioridades en la asignación de recursos; sirviendo además de base para continuar con la -- instrumentación de los planes institucionales para periodos -- posteriores.

V.2.3 Control y Evaluación del Programa.

En esta etapa final del proceso de planeación, es importante resaltar que el principal medio de control del Programa de Acción de la Institución, se sustentó en los mecanismos de control y evaluación del Presupuesto por Programas de la Secretaría, ya que como se ha mencionado, la ejecución del Programa estuvo estrechamente asociada al ejercicio del Presupuesto - - Anual de la Dependencia.

Es entonces que a través de los mecanismos de control y - evaluación del presupuesto fue posible:

- Evaluar los alcances y resultados en el desarrollo de los programas sustantivos responsabilidad de la Secretaría, en los cuales se manejaron objetivos y metas a

realizar dentro del programa de Acción.

Dichos alcances fueron evaluados a través del Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero de Programas, estrechamente vinculado al ejercicio del presupuesto institucional; interrelacionando en esa forma metas realizadas con recursos erogados.

- Establecer los avances de los principales proyectos de inversión de la Secretaría, así como realizar un control de los recursos ejercidos para realizarlos. - Ello a través de la calendarización mensual que el presupuesto institucional contempló sobre la evolución física de su ejecución y las erogaciones financieras que requirieron.

Es importante mencionar que además del Presupuesto Anual de la Institución, como medio de control y evaluación del Programa de Acción de la Secretaría de Marina, se llevó a cabo en 1981 y 1982, la revisión y actualización del documento con la finalidad de depurarlo, y de esa forma continuar impulsando la planeación institucional.

Dicha revisión que se efectuó a instancias de la Secretaría de Programación y Presupuesto, incluyó una conciliación entre los presupuestos anuales de 1980, 1981 y 1982, para compatibilizarlas con las previsiones hechas originalmente en el

Programa, y para conocer el grado de eficiencia que se había -
tenido en la etapa de formulación del Programa.

En esta fase final y trascendental del proceso de planeación institucional, constituida en el control y evaluación del Programa de Acción de la Secretaría de Marina, fue posible más que establecer logros en cuanto a la eficiencia en la programación de mediano plazo de la Dependencia, el lograr paulatinamente a través de aproximaciones sucesivas el establecimiento de un Sistema de Planeación Institucional.

C A P I T U L O VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha visto, la planeación es un concepto histórico que estuvo presente desde las primeras épocas de la humanidad, dada la noción que encierra de previsión y racionalidad en el quehacer humano al proponer distintos caminos o alternativas a seguir para la consecución de un objetivo específico.

Por lo tanto, su concepción no debe asociarse sólo a los países de economía socialista, ni mucho menos constreñirla a una etapa histórica reciente, salvo que se conciba en sus aspectos más técnicos y elaborados. Asimismo, la planeación además de su contenido histórico, posee un sentido eminentemente social, y en consecuencia su aplicación ha variado con la dialéctica misma de la sociedad humana, la cual la ha adoptado y modificado de acuerdo a sus experiencias y necesidades a través de cada momento de su historia, de tal manera que esa evolución, ese avance que como técnica tiene en la actualidad se entiende como un proceso inacabado y perfectible que se finca en -- las complejas necesidades del mundo contemporáneo.

El intervencionismo estatal que en las naciones capitalistas contemporáneas se comienza a dar, es un prerrequisito muy importante para que se dé la planeación, ya que es en este siglo cuando la concepción del Estado se enriquece al adoptar la investidura de promotor y regulador de la Economía, -- por las condiciones mismas, que el contexto histórico le impone. Ello le permite en un momento dado establecer la planea--

ción gubernamental como sistema de orden al capital a través de la programación y la política económica pública.

Asimismo, es dentro de este entorno capitalista en el -- cual impera el derroche y desperdicio, donde la planeación ha alcanzado un alto grado de avance y significación puesto que -- en cierta medida es a través de ella que el sistema ha sido -- capaz de reproducirse, ya que por una parte la empresa privada la ha adoptado para proyectar mejores expectativas de ga-- nancia a través de una más óptima utilización de los factores productivos y capacidades de producción; y el Estado la ha -- utilizado para tratar de integrar adecuadamente los sectores de la producción, encauzar las inversiones según la alternati -- va más viable de desarrollo o consolidación económica, y en -- general a dar coherencia y racionalidad a la organización de -- la sociedad.

Al poseer el Estado un papel de primer orden en cual- -- quier estrategia de planeación, esta trasciende los términos -- meramente económicos y adquiere relevancia en los aspectos so -- cial y político. En este sentido, la planeación debe ser con -- cebida como una incorporación simultánea de criterios técni -- cos y decisiones políticas, a través de los cuales se puede -- promover el desarrollo de un país en todos los ámbitos.

De esta manera el Estado al adoptar un proyecto de apa -- rente orden tecnocrático, le imprime una dirección socio-polí

tica determinante al proceso, ya que este proyecto encuentra una profunda raigambre en las necesidades y aspiraciones de una sociedad, que deben ser consideradas por el Sistema Político.

Desde esta perspectiva, la planeación no es sólo una cuestión de Gobierno dadas sus implicaciones sociales, por lo tanto el aparato público en sus diversos niveles de Gobierno, deberá necesariamente tomar en cuenta las formas en que se llevará a cabo la planeación, y la participación de los sectores privado y social dentro del proceso.

Es entonces que un Gobierno que pretende planear, requiere de considerar aquellos mecanismos e instrumentos organizativos a través de los cuales se involucrará coherentemente a la planeación con sus diferentes agentes y actores: Gobierno Central, Gobiernos Estatales y Municipales, Sector Privado y el Sector Social.

Se puede afirmar que es aquí donde la planeación puede encontrar un nuevo significado al interior de los países capitalistas, ya que ésta deberá orientarse no sólo a la reproducción de situaciones, es decir, estar dedicada única y exclusivamente a la permanencia del Sistema, sino como fuerza eminentemente transformadora de la sociedad a través de la participación del sector social organizado, vía la representación que tiene en la fase de formulación y discusión de --

los planes.

Es obvio entonces que en cualquier estrategia de planeación debe existir el consenso social como condición fundamental para que se pueda poner en práctica el proceso, a través de las instancias que ya se han mencionado, y es por eso que debe tener vital importancia la participación política, es decir, el medio por el cual las distintas clases sociales participarán en un proyecto en el cual estarán involucrados sus intereses y participación.

Es por ello que la ejecución del Plan será satisfactoria en la medida que encuentre la aceptación entre las distintas clases que componen la sociedad. Desde este punto de vista, la planeación puede constituirse como fuerza renovadora del Sistema, en la misma proporción que las clases trabajadoras organizadas tengan la capacidad de proponer alternativas viables dentro del proceso de formulación de Planes económico-sociales, y es aquí donde la perspectiva de la técnica puede modificarse sustancialmente de simple reproductora de situaciones a eminentemente transformadora de la sociedad.

Aunque la aseveración anterior puede constituirse en polémica, debido a los alcances que la planeación tiene dentro del Sistema Capitalista, lo que resulta indiscutible es la tendencia que siguen las naciones en la actualidad, al tratar de orientar cada vez más los procesos de planeación a la coh

rencia y racionalidad de los sistemas económicos en favor de la sociedad en su conjunto.

Cuando se habla del accionar del Estado en la planeación, se tiene que hablar necesariamente de la Administración Pública como ejercicio de la decisión política en este aspecto, de ahí que se considere indispensable la existencia de un Órgano Central de Planeación que además de llevar a cabo el proceso, proporcione integración y unidad a los objetivos y políticas que adoptan los planes.

Dicho Órgano deberá estar ubicado dentro del Gobierno en un elevado nivel jerárquico y depender en forma directa del Jefe del Ejecutivo, además de que deberá ser autónomo de los Ministerios o Secretarías que componen la Administración Pública.

Su importancia fundamental radicarán principalmente en el diseño e instrumentación de los planes nacionales, estatales, municipales y regionales; su compatibilización, congruencia e interrelación respecto de ellos y todos los sectores de la Economía, sin dejar de lado su concertación e inducción a los sectores privado y social, así como la supervisión de todas aquellas actividades que implicarán la ejecución del Plan.

Uno de los elementos más importantes dentro de la planeación, es la formulación de planes, programas y proyectos; los cuales constituyen sus instancias más importantes.

Los planes forman parte medular de la planeación, puesto que en base a una situación identificada, se parte hacia la estructuración de postulados generales que encuentran traducción en datos y cifras indicadores del curso más conveniente de los acontecimientos.

Su alcance temporal deberá considerarse en base a las -- previsiones mismas del Plan, y en relación directa a la capacidad organizativa administrativa y técnica del Organo Central de Planeación, aunque cabe destacar que lo importante en los países subdesarrollados no es elaborar planes de cobertura a largo plazo que pretendan alcanzar un gran nivel de detalle, sino la coherencia que deben de tener, y un grado aceptable de confiabilidad en la programación que se realice en el corto y mediano plazo, ya que el logro de metas significativas en esos periodos permitirá gradualmente contemplar los alcances de largo plazo.

En lo que respecta a la cobertura económica y social de los planes, principalmente en los países en vías de desarrollo, esta deberá ser global, aunque el proceso de planeación en una primera instancia, puede adoptar la programación sectorial, e ir integrando e interrelacionando dichos planes hasta incorporarlos en una estrategia global.

De cualquier manera, independientemente de su cobertura, alcance temporal o territorial, la importancia de los planes--

radica en utilizar un lenguaje homogéneo y coherente que permita unificar criterios de todas aquellas personas que intervienen dentro del proceso, sean las autoridades políticas responsables, o los técnicos que intervienen en su formulación.

En cualquier estrategia de planeación, los programas - - constituyen una desagregación más específica, en la cual los - postulados del plan adquieren mayor concreción respecto a la asignación de recursos y períodos temporales en los cuales se alcanzarán los logros obtenidos.

Resulta importante resaltar que la formulación de programas con el auxilio de modelos de programación, permitirá una visión de conjunto del proceso económico, y por ende de sus - principales variables y los problemas que existen en su interrelación; asimismo harán posible definir las proyecciones de inversión futura que se requerirá para su puesta en marcha, y en general aportarán el conocimiento de la distribución de -- bienes y servicios disponibles entre los sectores económicos, el Gobierno y la Sociedad.

El análisis de estos aspectos permitirá en forma determinante conocer y valorar el potencial que el Sector Público posee en la instrumentación de una estrategia de planeación.

De estos elementos se desprende que el papel más relevante que poseen los programas en los países subdesarrollados, - consiste en establecer una serie de criterios y acciones de -

orden cualitativo y cuantitativo que el Sector Público debe - tomar en cuenta para ejecutar el proceso de planeación:

La estructuración de los programas deberá atender a la - sectorización, con la finalidad de compatibilizar los planes- sectoriales respecto del Plan Global o General que se tenga, - en cuanto a la definición de objetivos, metas y políticas que normarán su ejecución: el papel de cada uno de esos sectores- en los postulados generales del Plan y de los programas espe- cíficos, así como la importancia que tiene la acción de la Ad ministración Pública en la coordinación de esos programas, vía la asignación de recursos.

Dentro de la programación es importante tomar en cuenta- el valor de la técnica, sin embargo los programas formulados- con el auxilio de modelos de programación económica, sobre to- do en países en vías de desarrollo, no deberán enfocarse en - forma excesiva a los aspectos teóricos y técnicos de la pla- neación: sino que la acción de los planificadores y de las -- autoridades políticas deberá tomar en cuenta la realidad de - contexto, las condiciones en las cuales un programa puede ser instrumentado, y sobre todo las limitaciones a que estará su- jeto en su ejecución.

Otro de los instrumentos de la planeación lo constituyen los proyectos, que son dentro de la programación económica y- social, el medio de máxima concreción para llevar a cabo las-

metas propuestas por el Plan, siendo además en su conjunto el medio idóneo para congruenciar los objetivos generales plasmados en los planes y programas. Su importancia deberá estar dada en el establecimiento de criterios altamente selectivos en la canalización de la inversión pública, teniendo esto una importancia fundamental en los países subdesarrollados, en los cuales el financiamiento propio es escaso y el externo acrecenta la dependencia económica con el exterior.

Constituyendo otro de los instrumentos de gran trascendencia, además de los ya mencionados, se encuentra el Presupuesto Público por Programas, el cual configura la parte financiera del Plan, y se constituye además en un medio excelente de control para saber si este se ejecuta, a través de la erogación que se hace de los recursos.

Este sistema presupuestario se considera el más adecuado al proceso de planeación, puesto que no sólo implica la consecución de acciones inmediatas que puede contener una programación presupuestaria anual, sino que a través de su realización se orienta y ajusta el proceso de planeación al logro de objetivos y metas a largo y mediano plazo, plasmados en los planes y programas. De esta desagregación se desprende la importancia de la programación presupuestaria en periodos anuales.

Desde otro punto de vista, la relevancia del Presupuesto

Público por Programas radica en el flujo de información que se genera de las unidades responsables de llevar a cabo el proceso en las instituciones públicas, y por tanto de ejercer los recursos, hacia el Organo Central de Planeación y viceversa; así como la necesaria integración que debe existir entre los distintos tipos de Presupuesto como son: el Presupuesto Público (del Sector Central y Descentralizado de la Administración Pública), el de Fuentes y Usos de Fondos, el Presupuesto Monetario, el de Comercio Exterior, e inclusive en cualquier estrategia de planeación integral debiera considerarse el Presupuesto del Sector Privado.

Factor que no deberá soslayarse sobre todo en los países subdesarrollados, es la indispensable concertación de Presupuestos Regionales, por Estados y Municipios, que necesariamente debe contemplar el Presupuesto Económico General, el cual se convierte en instrumento de ejecución del Plan Anual-Operativo, al establecer una coherencia cuantitativa de las decisiones, que es lograda mediante una línea de desagregación en los presupuestos mencionados.

Otra de las fases del proceso de planeación es la ejecución; a través de ella es posible llevar a cabo los postulados que el Plan propone; es en suma la síntesis que deberá existir entre la teoría y la praxis, y es aquí donde la planeación encuentra su prueba más contundente.

Por lo tanto, la ejecución juega un papel muy importante ya que la planeación no finaliza con la mera elaboración del Plan-documento, sino que es en esta fase del proceso donde deben realizarse los postulados que el Plan ha propuesto, y que se basa en el conjunto de decisiones que se establecieron en una instancia previa.

Las principales funciones y responsabilidades que deberá tener a este respecto el Organo Central de Planeación, será - la emisión de directrices y lineamientos generales en la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos, poniendo - especial atención en la preparación de los planes operativos- anuales (a través de los presupuestos de todo el Sector Público), ya que en los países en vías de desarrollo son una condición esencial para poner en ejecución los planes de mediano - plazo, constituyendo además un medio de control financiero, - así como un instrumento mediante el cual se aportará información para la toma de decisiones básicas, principalmente sobre política fiscal y económica.

Dentro de este mismo contexto de la ejecución, cabe destacar que en ella deberá intervenir la totalidad de la Administración Pública, a través de sus instituciones centralizadas y descentralizadas, organismos regionales y locales, e inclusive empresas privadas a través de la acción inductiva del Estado.

Esto adquiere especial relevancia en la planeación indicativa, desde la etapa de la formulación del Plan, fundamentalmente en aquellos países cuya economía es mixta.

Es obvio resaltar dentro de este proceso, la estrecha comunicación que deberá existir entre el Organismo Central de Planeación y las demás instituciones del Sector Público a los niveles de decisión sectorial, estatal, municipal y regional; además de la necesaria concertación con los sectores privado y social.

Este contacto deberá darse con la finalidad de que el Organismo Central mantenga informadas a dichas instituciones, instancias y sectores sobre los objetivos del Plan, su consecución y redefinición en un momento determinado; por lo cual se hace imprescindible la existencia de mecanismos de coordinación que integren las decisiones básicas en todos los niveles que se han mencionado, para fijar metas y acciones específicas que a cada una de ellas en particular les corresponde realizar en la etapa de ejecución del Plan.

En este sentido, se concluye que no es posible restringir el proceso de planeación a la mera formulación del Plan, ya que es indispensable establecer los mecanismos e instrumentos que se requerirán para su puesta en marcha.

Asimismo, la acción de la Administración Pública es decisiva para llevar a cabo la planeación, puesto que la realiza-

ción de cualquier Plan, es en gran parte resultado de un proceso organizativo en el cual se le estructura y da funcionamiento, y principalmente porque en países subdesarrollados -- las posibilidades de crecimiento económico basado en recursos disponibles exceden enormemente la capacidad del Gobierno para sobrellevarlas, por lo que la Administración Pública deberá aplicar un esfuerzo de índole organizativa, administrativa y técnica para llevar a cabo la planeación, y sobre todo para darle racionalidad y coherencia al proceso.

En lo que respecta a la fase de control y evaluación dentro de la planeación, esta se considera como la fase final y de especial relevancia dentro de todo el proceso, ya que es a través de ella que se podrá verificar si los programas y proyectos, así como el presupuesto público se ajustan a los postulados generales del Plan General, y si sus objetivos propuestos y políticas aplicadas han resultado eficientes en relación a las metas previstas.

Para llevarla a cabo, deberá existir un Organó de Evaluación, que sea desde un punto de vista administrativo, independiente del Organó Central de Planeación, con el cual sin embargo, deberá trabajar estrechamente.

La finalidad de este Organó será la de aplicar un Sistema Integral de Evaluación, para determinar las causas que han provocado el incumplimiento de las metas o la desviación de --

los objetivos, proponiendo las medidas correctivas necesarias para ajustarlas a los propósitos y lineamientos de los planes.

De esta manera se pretende que exista una retroalimentación, una reprogramación que permita corregir las fallas y deficiencias que la planeación ha tenido a lo largo del proceso; ya sea por omisiones de contexto, o por los errores de carácter técnico o administrativo que en una primera instancia se dan como resultado de la implantación de una nueva técnica.

En cualquier caso, el Sistema de Evaluación será útil para darle al proceso de planeación la necesaria flexibilidad y adaptación que debe poseer para ajustarse a los constantes -- cambios que plantea el entorno global, en cuyos aspectos económico, social, administrativo y hasta político, se encuentra el rumbo que la planeación deberá seguir en un momento determinado.

Dentro del caso particular de los antecedentes de la planeación en México, podemos decir que un hecho muy importante -- previo a los primeros intentos en la materia por parte del Estado, fue el rompimiento real con el molde de política liberal que había seguido el Estado Mexicano, y que se debió en gran parte al resquebrajamiento en el modelo de economía liberal.

Esto se manifestó en forma drástica durante la crisis -- económica de 1929-33, siendo en este momento histórico cuando

el Estado deja de ser simple vigilante de la actividad económica, para convertirse en el principal promotor de la Economía a través de la Política Pública.

Es entonces que a partir de 1930, el Estado Mexicano ha llevado a cabo diversos intentos en materia de planeación, -- que van desde la simple expedición legislativa, hasta la puesta en marcha de mecanismos específicos de planeación y programación, con el propósito declarado de inducir y ordenar en su caso, la dinámica de la economía nacional en función de postulados de bienestar social y desarrollo económico nacional independiente.

Sin embargo, el alcance, efectividad y calidad de los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano por conducir planificadamente sus actividades, han estado condicionados por factores políticos y económicos, tanto internos como externos, destacando los siguientes:

- La naturaleza capitalista del sistema económico mexicano que limita las fronteras de acción e intervención del Estado en la economía;
- La falta de continuidad de las actividades públicas realizadas en los diversos periodos gubernamentales, es decir, a pesar de que todos los gobiernos desde 1930 han surgido en un mismo soporte político, los -

proyectos que estos emprendieron (incluyendo los relativos a la planeación, carecen de una adecuada vinculación, y en muchas ocasiones son incompatibles entre sí;

- Dada la dependencia financiera externa, la puesta en marcha de proyectos a largo plazo ha condicionado un mayor endeudamiento con el exterior;
- Los planes y programas diseñados, han respondido - esencialmente a factores económicos, políticos y sociales específicos, cuya solución o satisfacción es buscada a través de los mismos;
- La falta de una tradición y experiencia propia en la materia, ya que desde 1934 se adaptaron los avances y esquemas logrados en los países occidentales a las características propias de nuestro país;
- Los planes gubernamentales se han formulado más como programas políticos para sustentar una campaña presidencial, que como marco de referencia obligatorio a la gestión pública, observándose la desvinculación - entre lo postulado y lo realizado; detectándose así un claro divorcio entre las previsiones de los planes y lo llevado a la práctica;
- En algunos intentos de planeación se soslayaron las previsiones financieras, y la necesaria vinculación-

con los objetivos y metas definidas;

- La disímil, variada y discontinua existencia de órganos encargados de instrumentar las medidas de planeación adoptadas por las diferentes administraciones - (considerando origen, integración, adscripción y operación), ha constituido un elemento negativo en la instrumentación de los planes.

Asimismo, la importancia, avances, deficiencias y aportaciones que han tenido cada uno de los principales instrumentos y órganos de planeación durante el período analizado, se puede concluir en los siguientes aspectos:

La Ley de Planeación General de la República de 1930, es el antecedente más remoto de los intentos de planeación en México, cuya principal aportación fue, la de despertar inquietud en elaborar un Plan Nacional de México, con el cual se pudiera afrontar la crisis económica desatada en 1929. Sin embargo, no se conocen los resultados prácticos de esta Ley, cuyas disposiciones se cumplirían a través de la Comisión Nacional de Planeación así como de la Comisión de Programa.

El Primer Plan Sexenal expresa formalmente la intervención estatal en la vida económica del país, como respuesta a la crisis experimentada en esos años; y se constituye en el primer intento por definir un marco coherente de política eco

nómica, así como de objetivos y metas; sin embargo el Plan enfatizó en el aspecto agrario, descuidando otros aspectos del desarrollo económico, aunque no los deja absolutamente de lado. Asimismo, hay que señalar que las líneas de estrategia son muy generales, al igual que las previsiones financieras y formas de financiamiento del gasto público, en virtud de que este Plan fue elaborado como programa político del Partido Nacional Revolucionario.

Aunado a estas circunstancias, el Plan poco alcanzó de sus propósitos, ya que se careció de los instrumentos operativos necesarios para una adecuada ejecución, además de que no se contaba con un órgano que satisficiera las necesidades en materia de información y estadística requeridas.

Por las razones expuestas no se puede considerar un plan de desarrollo económico, ya que estuvo limitado técnicamente debido a la falta de una metodología adecuada para instrumentarlo, capaz de llevar a cabo el Plan en el marco de una economía capitalista.

El Segundo Plan Sexenal tuvo el mismo destino que su antecesor, al ser archivado por el Gobierno de Avila Camacho, cuya gestión extendió aún más la participación del Estado en la economía, adecuándola a la coyuntura nacional e internacional que favoreció el fortalecimiento del capital interno y externo, así como las finanzas públicas con el fin de contar con -

mayores recursos.

Hay que señalar que estos logros fueron alcanzados al -- margen del Plan, que al igual que el primero, fue elaborado - por el Partido de la Revolución Mexicana como programa políti - co, aunque con una concepción de la política económica más in - tegral, al poner una mayor atención a otros sectores económi - cos además del agrario, reconociendo la necesidad de cuantifi - car las previsiones y postulados del plan, al considerar una - planeación y coordinación de actividades más estrecha entre - los diversos niveles de gobierno, y definir un foro de consul - ta y representación de los grupos y sectores sociales.

De 1946 a 1954 como de alguna manera se ha visto, se pre - senció un pragmatismo gubernamental que se reflejó principal - mente en las actividades económicas industriales y manufactu - reras, auspiciadas por la política de sustitución de importa - ciones seguida por el Estado Mexicano, y por la proliferación de empresas paraestatales, por lo que en 1946 fue necesario - crear la Comisión Nacional de Inversiones, cuya misión estuvo constituida en controlar presupuestalmente la inversión asig - nada a los organismos descentralizados; pese a ello, su fun - ción fue sólo formal en virtud de las características funcio - nales semiautónomas de este sector, por tal motivo, y conside - rando que en el Sector Público existía una conciencia por ele - var la eficiencia del gasto gubernamental, se creó en 1952 el

Comité de Inversiones que se abocaría a formular un plan o -- programa de inversiones a mediano plazo, lo cual no logró debido a diversas fallas de origen tales como: integración, nivel de adscripción, competencia, jerarquía, prestigio y mecanismos operativos.

En 1954 nace la Comisión de Inversiones como respuesta a la ineficiencia del Comité; esta Comisión se ubicó en línea directa del Presidente de la República, y dándose mayor importancia a la planeación del gasto público de inversión.

Esta Comisión a pesar de lo limitado de sus funciones, y las deficiencias propias de un organismo de reciente creación, tuvo un papel decoroso y positivo al definir criterios para evaluar, jerarquizar y controlar los proyectos de inversión pública.

La Comisión circunscribió sus funciones a la simple formulación de programas anuales de inversión (nunca un plan de inversiones a mediano o largo plazo), a sancionar y controlar presupuestalmente los fondos de los proyectos autorizados, -- así como a captar la información necesaria para coordinar la evaluación y control de los proyectos.

Sin embargo, en ningún sentido fue un órgano de planeación, pese a sus características de organización y funcionamiento, que le otorgaban gran capacidad técnica y poder político para que determinado proyecto fuera presentado en el pro

grama respectivo. Además, cabe reconocer su éxito en la buena-coordinación de las políticas fiscal y monetaria, a lo cual - debió su trascendencia.

Aprovechando experiencias anteriores en esta materia, se le dió además a esta Comisión un adecuado nivel de adscripción, jerarquía, funciones claras y concretas, así como el -- apoyo institucional de más alto rango político, lográndose de esta manera el mejor intento de planeación (anual) realizado-hasta entonces (1957).

La Secretaría de la Presidencia constituyó un nuevo es-- fuerzo por impulsar la planeación nacional, dotándosele de fa- cultades específicas para coordinar la política económica del Sector Público en general, y para coordinar los programas de- inversión pública en particular.

Esta Secretaría absorbió a la antigua Comisión de Inver- siones, destacando por su capacidad y experiencia en la coor- dinación y control de la inversión pública, observando serias deficiencias en lo que a planeación se refiere. Esta anomalía justificó la creación de una Comisión Intersecretarial para - la formulación de planes de desarrollo; sin embargo, sólo se - limitó a la determinación de necesidades relativas al gasto - de inversión, lo que aunado a la carencia de facultades ejecu- tivas, de regulación y de control, hizo que su labor fuera -- por demás intrascendente.

Los acuerdos de la Alianza para el Progreso, ofrecieron la oportunidad de realizar un nuevo intento de planeación al formularse el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, el cual se estructuró no como un Plan, sino como un programa nacional de inversiones, que en todo caso fue el mejor resultado obtenido a este respecto.

Cuestión importante es que el Plan no se dió a conocer, y quizá en la autorización y jerarquización de las inversiones públicas no se consideró el interés del Gobierno, o de la Administración Pública en su conjunto, ya que sólo se tomó en cuenta aisladamente a ciertos organismos y empresas importantes, trayendo como consecuencia una visión parcial de los problemas nacionales.

Durante el período 1970-1976 no se presentó ningún plan, ya que el Gobierno se abocó a definir y fortalecer las bases administrativas del Sector Público para llevar a cabo actividades esencialmente de programación, aprovechando los trabajos que realizó previamente la Comisión de Administración Pública.

En ese momento, se consideraba necesario contar con un marco de Reforma Administrativa, como condición importante para llevar a cabo una eficiente planeación pública.

Se puede afirmar que los principales logros alcanzados en este período se constituyeron en el establecimiento de Uni

dades de Programación dentro de las instituciones de la Administración Pública, así como de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social de los Estados, soslayando la planeación global y sectorial, así como las inversiones públicas nacionales, a cuyo cuidado se hallaba el llamado triángulo de la eficiencia constituido por las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional.

En 1976 se llevó a cabo un intento por suprimir el sistema de presupuesto tradicional, por el de un sistema de presupuesto por programas en el Sector Público. Para ello se realizó un análisis objetivo de alternativas, y se adoptó una implantación por etapas sucesivas en toda la Administración Pública, ya que no se previeron las repercusiones que traería consigo el cambio en los sistemas, procedimientos y costumbres de trabajo en la formulación y control presupuestal, así como en las aptitudes y actitudes de trabajo, afectación de intereses creados, etc.

La implantación del presupuesto por programas en el Sector Público de México puede calificarse como rudimentaria, pero con buenos propósitos, conduciendo de la mano a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, mediante la labor conjunta de grupos de trabajo, contando para ello con asesoría permanente.

Pese a ello, existió una deficiencia en el sentido de --

que el presupuesto con orientación programática se llevó a cabo sin considerar un marco de referencia global de planeación a mediano y largo plazo, vinculado desde luego a los planes operativos anuales a través de los Anteproyectos de Presupuesto de todas las instituciones públicas.

Dentro del caso particular de la Secretaría de Marina, el Presupuesto por Programas se adoptó fundamentalmente, en respuesta a la política gubernamental de racionalizar y hacer más productivo y transparente tanto la formulación, como el ejercicio del Gasto Público.

En su implantación institucional, es importante destacar que se utilizó inicialmente una apertura programática estructural, por lo cual se careció de la adecuada identificación de funciones, además de que se mantuvo el criterio de presupuesto tradicional, es decir, la asignación de niveles de gasto fue definida en base a las erogaciones institucionales, y no en relación a la magnitud de objetivos y metas que se pretendieron alcanzar.

La estructuración programática y presupuestaria dentro de la Institución, ha tenido esencialmente un carácter evolutivo, cuyas principales variaciones se presentaron en los primeros 3 años a partir de 1977, realizándose algunas adecuaciones en 1980 y 1981. Dichos cambios se orientaron a buscar una mejor distribución de las funciones que le competen a esta De

pendencia del Sector Público.

Asimismo, los avances logrados en los aspectos técnicos y metodológicos en la aplicación del Presupuesto por Programas a nivel institucional, se han mantenido paralelamente a los logros obtenidos en el Sector Público.

A este respecto, una cuestión de gran trascendencia es reconocer el esfuerzo que se ha dado en la programación presupuestaria de todo el Sector Público, y de la propia institución, al dirigir este proceso cada vez, en una mayor medida, hacia la programación de mediano plazo, con miras a establecer una más amplia cobertura dentro de la planeación nacional en el ámbito temporal.

Volviendo al contexto global, y refiriéndonos particularmente al documento que como Programa Político de Campaña Presidencial formuló el P.R.I., llamado Plan Básico de Gobierno para el período 1976-1982, cabe resaltar que sus objetivos y metas definidas en materia de política económica y social, reflejaron la estrategia de participación decidida del Estado en la economía.

Sus principales aspectos positivos estuvieron dados por una parte, en que planteó la necesidad de adoptar la planeación económica como obligatoria para el Estado e indicativa para el Sector Privado; y por la otra, presenta la urgencia de atacar diversos problemas mediante la formulación de pla-

nes económicos específicos, así como la implantación de un -- Sistema Nacional de Planeación.

En este sentido, el Plan constituyó un documento importante que sirvió de apoyo a la política económica del régimen de López Portillo, pese a que sus postulados no se llevaron a cabo de manera inmediata, ya que previamente a ello se procedió a reestructurar el Gobierno Federal mediante la puesta en marcha del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982.

Estas medidas tuvieron un eco positivo al reorganizarse el Gobierno y crearse así un órgano responsable de la planeación, representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; reestructurarse la Administración Pública Central y Paraestatal en sectores de actividad, y formalizarse la adopción de un Sistema Presupuestario en base a programas, el -- cual se apoya en disposiciones jurídicas, lineamientos, mecanismos y políticas que han venido fortaleciendo dicho sistema en las fases de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.

Dichos avances posibilitaron la integración de diversos planes sectoriales, que junto al Plan Básico de Gobierno -- 1976-82, constituyeron los principales elementos para la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, constituyendo el máximo logro alcanzado en materia de planeación desde -- 1930 a la fecha.

Su estructura, objetivos, metas, estrategias, metodolo--
gía, etc., mantienen una cúpula de congruencia para dar racio
nalidad a la producción y distribución de la riqueza nacional,
cuando menos en términos formales.

El Plan Global de Desarrollo plasma la política económi--
ca gubernamental en un tipo de planeación indicativa, con - -
fuerte injerencia del Estado en la economía. Asimismo refleja
adecuada, clara e integralmente los objetivos, políticas, ac--
ciones, estrategias y medios que requiere el Estado en la ins--
trumentación del plan, aunque cabe destacar que en algunos ca--
sos los postulados que propone constituyen líneas de acción -
demasiado generales, por lo que se requirió que los programas
sectoriales, estatales, municipales y regionales que se formu--
laron para instrumentarlo tuvieran un alto grado de especifi--
cidad en cuanto a las acciones que se propusieron realizar, -
cuestión que se ha logrado en cierta medida.

En lo sucesivo, la perspectiva que deberá tener la pla--
neación a este respecto, deberá ser la de formular planes y -
programas con líneas mucho más específicas de acción, y toman--
do en cuenta los mecanismos necesarios para llevar a cabo los
postulados que propongan.

Asimismo, resulta importante destacar otro factor que --
soslayó grandemente el Gobierno Mexicano en la formulación --
del Plan Global de Desarrollo, y que estuvo constituido en la

necesaria participación que debieron tener los sectores sociales. Es por ello que en el futuro inmediato resultará urgente estimular y fortalecer los mecanismos de discusión y participación en el Plan Global de Desarrollo, así como en los Programas Sectoriales de la Administración Pública entre los distintos componentes de la sociedad, con la finalidad de que -- las acciones propuestas en estos documentos, adquieran verdadera trascendencia económica y social a través de su ejecución, y más aún, el propio Gobierno tome en cuenta posiciones y puntos de vista que por su naturaleza pueden dar a la Planeación de México una fuerza de carácter eminentemente transformador.

Como se ha definido, el Plan Global de Desarrollo significa dentro de la estrategia de planeación seguida por el Gobierno, sólo una etapa intermedia necesaria para impulsar el Sistema de Planeación Indicativa a mediano y largo plazo. Es por esto que el Programa de Acción del Sector Público correspondiente al período 1980-1982, fue uno de los resultados más positivos que se han dado dentro de este contexto al ser instrumento funcional del Plan Global, que desagregó los objetivos y metas sectoriales e institucionales que se propusieron alcanzar; al definir líneas de acción estratégica para lograrlos; y sobre todo, vincular estos aspectos en la asignación de recursos a través de la programación presupuestaria anual.

Es entonces que el Programa de Acción del Sector Público,

constituyó un buen intento del Gobierno por darle concreción al Plan Global, cuestión que ha sentado un logro sin precedente dentro de este campo en toda Latinoamérica.

En relación al Programa de Acción del Sector Público, cabe destacar que hasta la fecha no ha sido posible integrar todos los documentos sectoriales e institucionales en un sólo documento representado por el Programa de Acción del Sector Público, es decir, lo que se logró realizar fue una compilación de programas a mediano plazo de todas las instituciones públicas del Gobierno.

Este problema dió origen a que los resultados del mencionado trabajo de programación no se publicaran, sino que sirvieran sólo como documentos de referencia al Órgano Globalizador (Secretaría de Programación y Presupuesto), para llevar a cabo futuras tareas de planeación y programación.

Lo anterior se puede entender como una incapacidad administrativa y técnica de este Órgano para llevar a cabo dicho análisis e integración, que significa además establecer una congruencia e interrelación de los programas de todas las instituciones gubernamentales en un programa-documento, en un muy breve período de tiempo.

Otro aspecto muy importante a considerar, ha sido la incapacidad técnica para realizar las proyecciones a mediano y largo plazo; ello es debido fundamentalmente a que no existe-

información confiable sobre la cual sea posible sustentar tanto la diagnóstico como el pronóstico institucional, lo que podría hacerse extensivo a los ámbitos sectorial y global; lo que ocasiona en determinado momento que las previsiones que se han hecho en la etapa de formulación de los programas, no guarden un grado aceptable de certeza.

Esto repercutió grandemente en la programación que se realizó, en cuanto a la consecución de metas que proyectaron alcanzar para el período 1980-1982 todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, ya que dicha proyección no se fundamentó en la factibilidad de realizarlas, precisamente por la falta de información confiable.

En este sentido, es importante la creación de un Sistema Nacional de Información para la Planeación, que tenga como finalidad primordial la de apoyar globalmente las tareas de planeación, y en el cual se concentre la información sobre los trabajos que se realizan en la materia, para lo cual deberán intervenir: Organismos Públicos, Privados y Sociales, sin dejar de tomar en cuenta los niveles Estatal y Municipal.

Este Organismo, deberá integrar la información relativa, depurarla y conciliarla respecto a las distintas fuentes de su origen, con el propósito de hacerla más homogénea y real; sirviendo así de soporte a las labores de planeación que se realicen.

Es importante enfatizar que, independientemente del Sistema de Información de carácter global con que se cuente, todos los órganos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deberán poseer un órgano que a nivel institucional se encargue de llevar a cabo dichas tareas.

Refiriéndonos al caso específico de la Secretaría de Marina, resultará indispensable consolidar un Sistema Institucional de Información para la Planeación, el cual incorpore la creación de un Centro de Datos Computarizado, o en su defecto ligado a la Dirección General de Informática y Estadística, en donde se concentren las características y avance de los principales proyectos de inversión de la Dependencia; las proyecciones en objetivos y su traducción cuantitativa a metas, las previsiones financieras para lograrlos, así como la información relativa a lo que se ha logrado realizar en estos aspectos.

Otro aspecto muy importante, es la incapacidad técnica que en la actualidad existe dentro de la Programación del Sector Público de México para concatenar cualitativa y cuantitativamente las relaciones que se dan entre los distintos sectores de la Administración Pública en las acciones programadas. Esto no ha permitido integrar adecuadamente la producción de bienes y prestación de servicios a cargo del Estado, en favor de la mejor articulación económica del propio Gobierno.

Este factor que se ha soslayado, podría ser particularmente aprovechado para, a través de la inducción que ejerce en la actividad económica, integrar de una mejor manera la planta productiva y en general todos los sectores de la Economía.

Esta incapacidad técnica que se menciona, y que influye de manera determinante en la planeación que realiza el Sector Público de México, se considera será sucesivamente superada en la medida que se adquiera una mayor experiencia en la materia y se apliquen métodos más sofisticados para llevar a cabo tareas de planeación de tal magnitud.

En lo que se refiere al análisis de la estructura orgánica de la Secretaría de Marina y su evolución, se concluye que esta al igual que la de todas las Instituciones Públicas, deberá ser revisada con la finalidad de fortalecer los mecanismos de planeación en todo el Sector Público de México.

Dicha revisión en la estructura orgánico-funcional de todas las Instituciones de la Administración Pública, deberá considerar necesariamente la existencia de una adecuada coordinación interna, así como una comunicación efectiva en todos los niveles jerárquicos, con el objeto de llevar a cabo de manera eficiente las tareas de planeación dentro de cualesquier Institución Gubernamental.

Asimismo, para llevar a cabo las etapas sucesivas de es-

te incipiente proceso de planeación, será imprescindible la incorporación y continua formación de cuadros técnicos que -- den respuesta a los problemas que a lo largo de este trabajo -- se han mencionado, y que asimismo hagan factible en lo futuro planear a un mayor nivel de detalle y con un mejor grado de -- certeza.

Sin embargo, es importante observar que no por ello se -- deberá desvirtuar la planeación, al llevarla por un sendero -- de carácter tecnocrático, sino tomando en cuenta siempre el -- carácter socio-político que esta necesariamente debe de tener.

Pensamos que el primer gran paso ya está dado en los ini -- cios serios de la Planeación Gubernamental en México, concebi -- da no sólo como técnica, sino como todo un sistema de vida.

Se requerirá sin embargo por parte del Gobierno, un es -- fuerzo de continuidad al que no está habituado, pero tal vez -- esto esté políticamente garantizado al postularse a la planea -- ción como punto prioritario dentro del Programa de Gobierno -- para el periodo 1982-1988, propuesto por el Partido Oficial, -- cuestión que ampliará definitivamente sus perspectivas y al -- cances en beneficio del desarrollo integral de México.

A N E X O S

ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS 1976-1981.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1976

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
01		SECRETARIO DE MARINA	<p>Preservar a través de una vigilancia constante y eficiente del mar patrimonial, mar territorial y costas mexicanas, la soberanía nacional y la explotación racional de los recursos marítimos del país.</p> <p>Colaborar activamente con autoridades civiles y militares en la vigilancia de las instalaciones portuarias, en la prevención de actividades ilegales; mantenimiento de la seguridad interna, en tareas de alfabetización y actividades de orden cívico y cultural; preparar y formar profesional y técnicamente al personal de la Armada así como el de operación.</p>	<p>Navegar en misiones y operaciones de apoyo naval y de vigilancia marítima costera un total de 1,750,000 millas náuticas.</p> <p>Se crearán 18 nuevos mandos territoriales y se pondrán en servicio 5 compañías de infantería de marina y 1 de fusileros paracaidistas que completarán el programa de integración de compañías de infantería de marina trazado para el presente sesenio.</p>	SECRETARIA	1,723,046
	01	Oficinas del Secretario	<p>Dirigir, supervisar y controlar la ejecución del programa 01, cuya ejecución recae fundamentalmente en la Armada de México y en sus centros de formación, capacitación y especialización; buscando la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestales asignados.</p> <p>Incrementar la eficiencia administrativa, logística y operativa de las unidades y personal de la Armada de México buscando el cabal cumplimiento de los ordenamientos constitucionales y de la política marcada por el Ejecutivo Federal en lo concerniente a la seguridad y vigilancia de los mares y costas nacionales.</p>		SECRETARIA	3,523
	02	Comandancia General de la Armada.	<p>Vigilar los mares y costas nacionales, a fin de preservar la soberanía y seguridad de las mismas.</p> <p>Colaborar con los sectores de las poblaciones costeras y con las autoridades militares y civiles en labores de vigilancia, prevención del contrabando y del tráfico de estupefacientes y en el auxilio a la población civil en casos de desastres.</p>	<p>Navegar un total de 1,750,000 millas náuticas en misiones de vigilancia del mar territorial y cubrir una extensión hasta de 200 millas náuticas a partir de la costa, que comprende el mar patrimonial.</p> <p>Completar el programa de integración de compañías de infantería de marina trazado para el presente sesenio, con la creación de 5 nuevas compañías de infantería de marina y 1 de fusileros paracaidistas.</p> <p>Se crearán 18 nuevos mandos territoriales.</p>	COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA.	1,657,445

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	03	II. ESCUELA NAVAL MILITAR	Preparar y formar profesional y técnicamente a los futuros oficiales de cubierta, máquinas y de infantería de marina de la Armada de México.	de acuerdo al programa de educación naval, se tiene previsto que egresen en el transcurso de 1976, un total de 101 guardiamarinas del cuerpo único y de infantería de marina. Se estará en disposición de recibir y preparar en este centro de estudios un total de 730 alumnos, de los 5 comprenden las carreras del plan de estudios de la H. Escuela Naval.	DIRECCION DE II. ESCUELA NAVAL MILITAR.	22,263
	04	ESCUELA DE ENFERMERIA	Preparar al personal de enfermeros y enfermeras que prestarán sus servicios en los centros hospitalarios de la Secretaría de Marina y en los buques y unidades de la Armada de México	Egresarán 22 nuevas enfermeras y enfermeros y estarán preparando para futuro egreso 50 alumnos.	DIRECCION DE ESCUELA DE ENFERMERIA	5,902
	05	ESCUELA DE AVIACION NAVAL	Preparar profesionalmente a los pilotos que requiera la fuerza aeronaval de la Armada de México para cumplir eficazmente con las tareas y misiones de vigilancia aérea de los mares y costas nacionales, así como el transporte de elementos de dicho cuerpo y para el auxilio de la población civil en casos de desastre.	En el transcurso de 1976 estarán preparando para egresar de este centro 23 futuros pilotos que servirán en el cuerpo de aeronáutica de la Armada.	DIRECCION DE ESCUELA DE AVIACION NAVAL	1,990
	06	CENTRO DE CAPACITACION	Capacitar al personal de clases y marinería que prestarán sus servicios en las unidades tanto a flote como en tierra de la Armada de México.	Capacitar un total de 578 elementos entre alumnos y maestranza	DIRECCION DEL CENTRO DE CAPACITACION	21,845
	07	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES.	Impartir a los oficiales y capitanes de la Armada de México, egresados de la H. Escuela Naval, los conocimientos superiores de orden naval, científico y marítimo que permitan su mejor preparación para el ejercicio de las responsabilidades que se les asignen.	Egresarán un total de 24 diplomados de Estado Mayor Naval y de Estado Mayor de Infantería.	DIRECCION DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES	2,973
	08	ESCUELA DE INTENDENCIA	Formar al personal que requiera la Armada de México para la Atención de las tareas y actividades de apoyo logístico y administrativo en sus unidades operativas tanto a flote como en tierra.	Egresarán un total de 36 oficiales de intendencia naval en el transcurso de 1976 y estarán preparando para futuro egreso un total de 36	DIRECCION DE ESCUELA DE INTENDENCIA	5,145

348

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976
(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	MEFAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
02		DESARROLLO MARITIMO PORTUARIO.	Dotar a los puertos Nacionales tanto de altura como de cabotaje, pe quecos y turisticos, de la infraestructura eficaz y operativa que satisfaga la demanda del transporte maritimo portuario del pafa, que apoye y promueva el desarrollo y expansion de las actividades socioeconomicas de las regiones costeras.	Se construirán un total de 152 obras de infraestructura portuaria. Dentro del registro público marítimo nacional se regularizarán un total aproximado de 7,351 elementos materiales y humanos de la marina mercante nacional. Se operarán y mantendrán un total de 623 instalaciones portuarias. Se dragarán un total de 18,335,000 m ³ Se mantendrán y operarán 400 señales marítimas portuarias. Se construirán y repararán 145 embarcaciones en los astilleros de la Secretaría de Marina.	SUBSECRETARIA	1, 013, 871
	01	OFICINAS DEL SUBSECRETARIO	Dirigir, supervisar y controlar los subprogramas cuyos objetivos integrados promueven el desarrollo marítimo portuario del país, a fin de que se cumplan los objetivos y metas asignadas a cada uno de estos subprogramas.	Se ejecutarán bajo la dirección y supervisión de este subprograma, un total de 7 subprogramas.	SUBSECRETARIO	775
	02	OBRAS MARITIMAS	Dirigir, supervisar y ejecutar las obras de infraestructura que regularan los puertos nacionales, a fin de satisfacer la demanda del transporte marítimo portuario nacional	Se supervisará la ejecución y se ejecutará en el año de 1976 un total de 152 obras de infraestructura marítimo, portuaria, tanto para la operación como para el apoyo administrativo y logístico que requieran los puertos nacionales.	DIRECCION GENERAL DE OBRAS MARITIMAS	431, 611
	03	DRAGADO	Ejecutar los trabajos de dragado de mantenimiento y construcción, a fin de mantener las profundidades que requieren la eficiente operación de los puertos Marítimos, fluviales y lacustres del país.	Se prevé realizar un total aproximado de 18,335,000 m ³ dragados en ambas litorales del país.	DIRECCION GENERAL DE DRAGADO	295, 988

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	01	OCEANOGRAFIA Y SEÑALAMIENTO MARITIMO.	Mantener en condiciones de seguridad y operatividad las vías generales de navegación marítima, fluvial y lacustre del país, a través de la adecuada operación y mantenimiento de las señas marítimo portuarias y elaboración de cartas y publicaciones náuticas. Realizar los estudios e investigaciones oceanográficas que permitan tener un inventario actualizado de los recursos marítimos para asegurar su racional explotación.	Se operarán y mantendrán un total de 400 señas marítimo portuarias y se construirán 3 nuevas señas. - Dentro del Subprograma "Oceanografía y Señalamiento Marítimo" se realizarán 6 cruceros oceanográficos y 2 levantamientos topohidrográficos.	DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA Y SEÑALAMIENTO MARITIMO	65, 199
	03	OPERACION PORTUARIA	Incrementar la eficiencia y rendimiento operacional de las instalaciones portuarias del país	Se buscará operar dentro de márgenes adecuados de eficiencia a un total de 623 instalaciones portuarias.	DIRECCION GENERAL DE OPERACION PORTUARIA	61, 181
	05	CONSTRUCCIONES NAVALES	Promover el desarrollo e integración de la industria naval del país, interviniendo en lo que afecte o se relacione con la construcción y reparación de embarcaciones mercantes de PEMEX, pesqueros y de la Armada Nacional, así como en el establecimiento y operación de diques, astilleros y varaderos del país	Se prevé que para 1976 se construirán y repararán un total de 145 embarcaciones.	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCIONES NAVALES	120, 451
	07	MARINA MERCANTE	Incrementar el proceso de regularización de las embarcaciones mercantes de bandera nacional, así como del personal profesional, técnico y práctico que trabaja o desempeña sus labores a bordo de dichas unidades y colaborar con las autoridades portuarias en la mejor operación, administración y vigilancia de los recintos portuarios y de la zona marítimo terrestre.	Regularizar durante 1976 un total de 2021 embarcaciones de todo tipo incluyendo a su personal técnico, auxiliar y profesional. Se expedirán un total aproximado de 410 títulos profesionales y 400 certificados de competencia; 4120 libretas de mar y 400 libretas de identidad marítima.	DIRECCION GENERAL DE MARINA MERCANTE	65, 066

350

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
01		ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS.	Proporcionar el apoyo técnico y administrativo que requieren los programas y subprogramas operativos de la Secretaría, buscando márgenes adecuados de eficiencia. Proporcionar los servicios necesarios de asistencia médica y hospitalaria al personal que labora en la Secretaría, así como a sus derechohabientes. Apoyar la ejecución de los programas y subprogramas de acción de la Secretaría, realizando los estudios necesarios de planeación, nacionalización, coordinación y sistematización.	Se prevé la tramitación de aproximadamente 740 624 diversas gestiones administrativas. Se proporcionará servicio médico y hospitalario a un total de 178,544 derechohabientes. Se proporcionará asesoría jurídica para el trámite de aproximadamente 8,800 diversos asuntos vinculados con los programas y subprogramas operativos de la Secretaría de Marina.	OFICIALIA MAYOR	238, 027
	01	OFICINAS DEL OFICIAL MAYOR	Dirigir, supervisar y controlar lo referente a los servicios de carácter técnico y administrativo.	Desarrollar los 5 subprogramas siguientes con el grado máximo de eficiencia.	OFICIALIA MAYOR	1, 225
	02	ADMINISTRACION	Dirigir y coordinar las funciones administrativas de apoyo de las dependencias del ramo como son las gestiones de los recursos presupuestales asignados; del personal civil y de los servicios generales a los distintos subprogramas de acción.	Se prevé la realización de un total aproximado de 740,624 gestiones administrativas en el transcurso del año de 1976	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.	168, 691
	03	SERVICIOS MEDICOS	Preservar la salud del personal de la Secretaría de Marina e incrementar la eficiencia de los servicios médicos y hospitalarios que son proporcionados, tanto al personal en el D.F., como foráneo y sus derechohabientes. Construir y mantener adecuadamente las instalaciones médicas y hospitalarias de la Secretaría de Marina.	Se atenderá en el transcurso de 1976, un total aproximado de 178,544 derechohabientes.	DEPARTAMENTO DE SERVICIOS MEDICOS	56, 007
	04	ASUNTOS JURIDICOS	Proporcionar los servicios jurídicos a las dependencias de la Secretaría, en tal forma que los asuntos legales relacionados con las funciones que tengan encomendadas se resuelvan en forma expedita y oportuna.	Buscar la resolución de cerca de 8,800 ordenamientos, trámites y disposiciones de carácter legal, relacionadas con las actividades gubernamentales de la Secretaría de Marina.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	1, 731

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1976

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	05	PLANEACION Y PROGRAMAS	Esta unidad pretende cumplir cabalmente con las funciones que tiene asignadas para planear y programar en forma técnica y científica, el desarrollo de la Secretaría de Marina.	Coordinar en forma sistemática el total de programas y subprogramas planeados para esta Secretaría, de manera tal que pueda ver factible determinar el grado de avance de los resultados y metas programadas.	UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS	5, 170
	05	COMPUTACION Y ESTADISTICA	Proporcionar en forma eficaz y oportuna a todos los programas y subprogramas de acción de la Secretaría, los servicios de procesamiento de datos, análisis y diseño que se requieren para dicho procesamiento, así como realizar las actividades que en materia de cómputo electrónico y elaboración de estadísticas, reseraran dichos programas para su más eficaz realización.	Se ha programado sistematizar en el transcurso de 1976, 11 distintos procesos de gestión tanto en lo que se refiere a los sistemas de personal, contabilidad, como en la ejecución de obras, movimiento marítimo portuario y otros.	CENTRO DE COMPUTACION Y ESTADISTICA	5, 201
01		DE APOYO	Uso y aprovechamiento de las zonas bajo jurisdicción federal, sometidas a la autoridad marítima, aptas para la ejecución y prestación del servicio público de almacenamiento, previa concesión respectiva.		SECRETARIA DE MARINA	<u>40, 150</u>
	01	EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS	Igual objetivo. Servicios portuarios de: Mazatlán, Veracruz, Istmo de Tehuacapan, Salina Cruz, Oax., Acapulco, Ensenada, Guaymas, Progreso, Yucalpeten, Manzanillo, Coahuila, S. A. de C. V.		SECRETARIA DE MARINA	40, 150
						352
						<u>145, 134</u>

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1977.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1977

(MILLONES DE PESOS)

P	SUB	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
01		PLANEACION Y DIRECCION DE LA POLITICA NAVAL Y MARITIMA.	Planear y dirigir las actividades encomendadas a la Secretaría de Marina con el fin de implementar la política naval del país y la política de desarrollo portuario, de acuerdo con los lineamientos que señale el jefe de Ejecutivo Federal. Asesorar y supervisar los proyectos y programas de inversión.	Planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar los programas y subprogramas que integran el Ramo.	C. SECRETARIO DEL RAMO	14, 000
	01	Apoyo Administrativo a la planeación y Dirección Naval y Marítima	Auxiliar técnica y administrativamente la dirección del desarrollo y realización de los programas básicos y de apoyo a cargo de la Secretaría de Marina de acuerdo con los lineamientos marcados por el C. Presidente de la República.		OFICINAS DEL SECRETARIO	6, 362
	02	Planeación y Programas	Desarrollar e implementar sistemas adecuados de planeación y programación, que coadyuven al logro de los objetivos y metas de la Secretaría, a través de una mayor racionalización de los recursos disponibles.		UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS.	8, 436
02		PRESERVACION DE LA SOBERANIA MARITIMA NACIONAL Y EDUCACION NAVAL	Preservar la soberanía nacional y la explotación racional de los recursos marítimos del país a través de una constante vigilancia del mar patrimonial, mar territorial y costas mexicanas. Colaborar activamente con todos los sectores de la población, así como con las autoridades militares y civiles en tareas de vigilancia de las instalaciones portuarias de propiedad Federal, en la prevención de actividades ilegales, mantenimiento de la seguridad interna, en tareas de alfabetización y en actividades de orden cívico-cultural y mantener lógicamente y administrativamente una fuerza naval capaz de proporcionar el apoyo que requiere el actual proceso de desarrollo del país, formar y preparar a futuros oficiales, enfermeras, pilotos y capacitar al personal militar de la Armada.	Navegar 1 800 000 millas en misiones y operaciones de apoyo naval y de vigilancia marítima; se espera que para 1977 estén en proceso de preparación 1828 alumnos, de los cuales egresarán 1121 elementos de los diversos centros de formación profesional y capacitación y especialización del personal de la Armada Nacional.	COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	2' 313, 723
	01	Preservación de la Soberanía Marítima Nacional.	Vigilar los mares y costas nacionales, a fin de preservar la soberanía y seguridad de las mismas y coadyuvar a una explotación racional de los recursos marítimos del país. Colaborar con los sectores de las poblaciones costeras y con las autoridades civiles y militares en labores de vigilancia, prevención del contrabando y tráfico de estupefacientes, auxilio a la población civil en casos de desastres y actividades cívicas y culturales.	Navegar 1 800 000 millas náuticas en misiones de vigilancia del mar territorial y cubrir una extensión hasta de 200 millas a partir de las costas que comprende el mar patrimonial.	COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	2, 224 266
	02	Formación de Oficiales Guardiamarinas y Cuerpo de Infantería de Marina.	Formar y preparar a futuros oficiales guardiamarinas y del cuerpo de infantería de Marina quienes al egresar ejercerán tareas en el área de navegación y tierra respectivamente ejerciendo y salvaguardando la soberanía nacional.	Estarán en proceso de preparación un total de 566 alumnos, de los cuales egresarán 322 guardiamarinas y 244 infantería de marina.	II. ESCUELA NAVAL MILITAR	32, 394

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
	03	Formación de Personal de Enfermería.	Satisfacer las necesidades del personal de enfermeras en los centros hospitalarios de la Secretaría de Marina, de buques y unidades en servicio de la Armada de México.	Estarán en proceso de preparación 102 alumnos de los cuales egresarán 20 enfermeros y enfermeras.	ESCUELA DE ENFERMERIA	8, 518
	04	Preparación de Pilotos Navales	Preparar profesionalmente a los pilotos que requiera la fuerza aeronaval de la Armada de México para cumplir eficazmente con las tareas y misiones de vigilancia aérea de los mares y costas nacionales, así como para el transporte de elementos de dicho cuerpo y para el auxilio a la población civil en caso de desastre.	Estarán en proceso de preparación 24 alumnos de los cuales egresarán 8 pilotos que servirán al cuerpo de aeronáutica de la Armada de México.	ESCUELA DE AVIACION NAVAL	5, 652
	05	Capacitación de Personal de Clases y Mando	Capacitar al personal de clases y marinería quienes prestarán sus servicios en las unidades tanto a flote como en tierra de la Armada de México.	En 1977 egresarán 953 elementos de las diversas especialidades entre gramates y maestranza.	CENTRO DE CAPACITACION	31, 240
	06	Preparación Naval Superior	Impartir a los oficiales y capitanes de la Armada de México egresados de la H. Escuela Naval, los conocimientos superiores de órden naval, científico y marítimo, que permitan una mejor preparación para el ejercicio de las responsabilidades que se les asignen.	Egresarán un total de 20 diplomados de Estado Mayor Naval y 30 elementos del curso de mando	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES	4, 310
	07	Capacitación Administrativa y de Intendencia Naval.	Capacitar al personal que requiere la Armada de México para la ejecución de tareas y actividades de apoyo logístico administrativo y de intendencia naval en sus unidades operativas, tanto a flote como en tierra.	Egresarán 14 oficiales de Intendencia de un total de 29 alumnos.	ESCUELA DE INTENDENCIA	7, 343
03		COORDINACION Y EJECUCION DEL DESARROLLO MARITIMO PORTUARIO	Mantener en condiciones de seguridad y operatividad las vías generales de navegación marítimas, así como construir las nuevas señales que requiera la infraestructura portuaria nacional. Promover el desarrollo e integración de la industria naval del país.	Operar y mantener 261 señales marítimas y 9 cruceros de investigación oceanográfica, realizar mejoras en 8 astilleros nacionales.	SUBSECRETARIA	267, 346
	01	Apoyo a la Coordinación y Ejecución del Desarrollo Marítimo portuario	Dirigir, supervisar y controlar integralmente el desarrollo marítimo-portuario del país, a fin de que se cumplan los objetivos y metas asignadas a cada uno de estos subprogramas que lo forman	Ejecutar bajo la dirección y supervisión un total de 7 subprogramas.	OFICINAS DEL SUBSECRETARIO	1, 470
	04	Oceanografía y Señalamiento Marítimo.	Mantener en condiciones de seguridad y operatividad las vías generales de navegación marítimas, así como construir las nuevas señales que requiera la infraestructura portuaria nacional, para permitir el seguro y libre tránsito de las embarcaciones nacionales y extranjeras que navegan en los puertos y aguas del país, contribuyendo al		DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA Y SEÑALAMIENTO MARITIMO	84, 937

US

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1977

CUERPO de PERU

3

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	06	Construcciones Navales	<p>mejor desarrollo del transporte marítimo de altura y cabotaje, realizar los estudios oceanográficos que permitan conocer los recursos del mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas.</p> <p>Promover el desarrollo e integración de la industria naval del país, interviniendo en todas las actividades que se relacionan con la construcción y reparación de embarcaciones mercantes, pesqueras y de la Armada Nacional, así como el mantenimiento, operación y conservación de diques, astilleros y varaderos del país.</p>	<p>Se prevé que para 1977 se operarán y administrarán 8 astilleros nacionales, se continuará la construcción de 10 buques patrulla y se repararán aproximadamente 180 embarcaciones</p>	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCIONES NAVALES	180 939
04		ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS.	<p>Proporcionar el apoyo técnico y administrativo que requieran los programas y subprogramas, tanto básicos como de apoyo, observando que los recursos sean correctamente ejercidos y que las metas y objetivos sean realizados dentro de los márgenes adecuados de eficiencia.</p> <p>Planear y dirigir la ejecución de todas aquellas actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos, atendiendo la prestación, tanto de carácter social como médicos y hospitalarios del personal derechohabiente y sus beneficiarios. Promover la coordinación y sistematización de datos, prestar la asesoría jurídica que se requiera, para la correcta tramitación de las distintas tareas y actividades comprendidas en las diversas dependencias del Ramo.</p>	<p>Se prevé la tramitación de aproximadamente 760 000 gestiones administrativas. Se proporcionará servicio médico y hospitalario a un total de 185 000 derechohabientes. Se dará asesoría jurídica para el trámite de aproximadamente 8 000 diversos asuntos vinculados con los programas y subprogramas operativos de Secretaría de Marina.</p>	OFICIAJIA MAYOR	<p>201 040</p> <p>356</p>
01		Apoyo a la Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros.	<p>Dirigir y controlar los asuntos administrativos de la Secretaría, vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia presupuestal dicte el C. Titular del Ramo relativas al presupuesto autorizado a la Secretaría en apoyo a la Ley Orgánica de presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.</p>	<p>Desarrollar administrativamente los 5 programas que integran la Secretaría con el grado máximo de eficiencia.</p>	OFICINAS DE LA OFICIAJIA MAYOR	2 201
02		Administración.	<p>Dirigir y coordinar las funciones administrativas que sirven de apoyo para el desarrollo de las diversas dependencias del Ramo, realizar las gestiones y trámites necesarios para el ejercicio de los recursos presupuestales y aquellas tareas relativas al registro y control del personal civil y a los servicios generales.</p>	<p>Se prevé que se realizarán aproximadamente 760 000 gestiones y trámites para la administración de recursos humanos, materiales y financieros.</p>	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	144 372

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1977

(Miles de Pesos)

P	S P	DENOMINACION	O B J E T I V O S	M E T A S	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
	03	Servicios Médicos	Preservar la salud del personal de la Secretaría e incrementar la eficiencia de los servicios médicos y hospitalarios, tanto en el D.F. como foráneo y sus derechohabientes.	Se prevé proporcionar atención médica aproximadamente a 185 000 personas de la Secretaría y sus beneficiarios.	DEPARTAMENTO DE SERVICIOS MEDICOS.	48 474
	04	Asuntos Jurídicos.	Proporcionar los servicios jurídicos a las dependencias del Ramo, en forma tal que los asuntos legales relacionados con las funciones que tengan encomendadas se resuelvan en forma expedita y oportuna, así como al conocimiento, opinión, trámite y resolución de las cuestiones que se relacionen con la aplicación de los ordenamientos legales.	Buscar la resolución de 8 000 ordenamientos, trámites y disposiciones de carácter legal relacionados con la actividad gubernamental de la Secretaría.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS	3 199
	05	Computación y Estadística	Proporcionar en forma eficaz y oportuna a las dependencias de esta Secretaría, los servicios de procesamiento de datos, análisis y diseño, de sistemas en las ramas técnica y administrativa, así como realizar las actividades que en materia de computo electrónico requieran los programas para su eficaz realización.	Se ha programado para 1977 sistematizar 15 distintos procesos de gestión, así como el apoyo en materia de informática a las dependencias del Ramo.	CENTRO DE COMPUTACION Y ESTADISTICA	6 794
						357
						2 804 107

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1978.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1978

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
04		AROYO ADMINISTRATIVO A LA SEGURIDAD, VIGILANCIA Y DESARROLLO MARITIMO	Gestionar administrativamente los recursos autorizados a la Secretaría para su operación y funcionamiento; así como del manejo sistematizado de información, y proporcionar la atención médica y hospitalaria al personal que presta sus servicios en las dependencias de la Secretaría y sus derechohabientes.		OFICIALIA MAYOR	207 720
	01	Administración de Personal Civil y de Recursos Materiales y Financieros	Dirigir, coordinar y controlar los servicios de apoyo administrativo a las dependencias de la Secretaría de Marina, así como administrar el personal civil de esta entidad.	Llevar a cabo ---- 573 000 gestiones administrativas sobre los recursos.	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	178 148
	02	Preservación de la Salud y Asistencia Médica y Hospitalaria.	Proporcionar eficientemente los servicios médicos y hospitalarios al personal civil y militar de esta Secretaría.	Brindar atención a -- 165 000 derechohabientes y conservar -- 103 instalaciones hospitalarias en operación.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS	14 181
	03	Apoyo a la Dirección y Planeación Naval.	Brindar apoyo en la preparación y realización de Acuerdos Presidenciales y de otro tipo, así como Audiencias al Público y las labores generales de coordinación.		OFICINAS DEL C. SECRETARIO	6 402
	04	Apoyo a la Coordinación del Desarrollo Naval y Marítimo	Realizar labores administrativas que permitan al titular del programa coordinar de manera eficiente las actividades propias de su área.		OFICINAS DEL C. SUBSECRETARIO	1 445
	05	Apoyo a la Coordinación de los Recursos Humanos Materiales y Financieros	Atender todos los asuntos relacionados con Acuerdos, Audiencias y en general el desarrollo del programa de actividades del C. Oficial Mayor.		OFICINAS DEL C. OFICIAL MAYOR	2 393
	06	Verificación y Comprobación de Operaciones Contables	Realizar actividades tendientes a detectar las causas originadas por desviación en el uso de los recursos asignados a las dependencias del Ramo, con el fin de proponer los ajustes y correcciones pertinentes.	Llevar a cabo 20 auditorías a efecto de localizar estas desviaciones	AUDITORIA INTERNA	5 151
						3 842 221

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1978

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
01		DIRECCION Y PLANEACION NAVAL Y MARTIMA	Llevar a cabo la realización del proceso administrativo en sus diferentes fases, y la toma de decisiones que permita cumplir las metas y objetivos de los programas y subprogramas de la Secretaría de Marina.		SECRETARIA	<u>21 391</u>
	01	Planeación, Programación, Presupuestación y evaluación.	Aseorar al titular del Ramo en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y en la determinación y uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros, para cumplir las tareas y alcanzar eficazmente las metas y objetivos de la entidad.	Elaborar 22 estudios de planeación y programación.	UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS	12 629
	03	Sistematización de datos	Proporcionar en forma oportuna y precisa los servicios de procesamiento de datos, diseño de sistemas en las ramas técnicas y administrativas; realizar las actividades relacionadas con el cómputo electrónico y elaborar estadísticas necesarias para el desarrollo de los programas y subprogramas de cada dependencia.	Diseñar 15 sistemas de procesamiento de datos.	DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y ESTADISTICA	7 288
	04	Asesoría y Gestión Jurídica	Proporcionar el asesoramiento jurídico que requieran las dependencias del Ramo y dar atención a los asuntos sobre legislación marítima nacional e internacional.	Atender 6 200 asuntos sobre legislación marítima	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	3 476
02		PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES	Preservar la soberanía nacional y asegurar la explotación racional de los recursos marítimos del país, a través de una vigilancia constante y eficiente del mar territorial, costas nacionales y zona económica exclusiva. Colaborar activamente con todos los sectores de la población mexicana y con las autoridades militares y civiles en tareas de vigilancia de las instalaciones portuarias de propiedad federal, en actividades de policía marítima; de prevención de actividades ilícitas en la zona marítima portuaria, y en tareas de orden cívico y cultural. Formación, capacitación y especialización del personal de la Armada que le permitan contar con recursos humanos preparados militar y culturalmente para el mejor desempeño de sus tareas y responsabilidades asignadas.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	<u>2 624 894</u>
	01	DIRECCION Y CONTROL DE LA PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES.	Agrupar los medios y órganos que apoyan directamente al Comandante General de la Armada, en atención de sus labores administrativas, de coordinación, acuerdos, audiencias, etc., así como en la evaluación e inspección permanente de las tareas, encomendadas a las unidades operativas de la Armada de México para la elaboración y actualización del marco normativo y reglamentario de esta dependencia.	Proporcionar medios y órganos de apoyo para el control de 62 unidades de mando.	OFICINAS DEL COMANDANTE GENERAL DE LA ARMADA	1 185

096

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1978

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	02	Planeación y evaluación de las operaciones navales.	Organización y control de las actividades que realizan las unidades operativas de la Armada en el cumplimiento de las misiones y tareas asignadas.	Formular, organizar y controlar 236 operaciones.	ESTADO MAYOR DE LA ARMADA	94 230
	03	Preservación de la Soberanía y de los recursos Marinos en el Mar Territorial y en la Zona Económica Exclusiva del Golfo y Mar Caribe	Desarrollar eficazmente las operaciones de vigilancia y apoyo que le son ordenadas, de acuerdo a los planes y órdenes de operación del alto mando, agrupando todas las unidades a flote disponibles de la Armada de México en el Litoral del Golfo y Mar Caribe	Extender la vigilancia en 2 675 730 millas náuticas.	COMANDANCIA DE LA FUERZA NAVAL DE SUPERFICIE DEL GOLFO Y MAR CARIBE	375 821
	04	Seguridad, Vigilancia y Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar en la Zona Marítimo Terrestre del Golfo y Mar Caribe	Controlar militarmente la zona marítimo terrestre, bajo jurisdicción federal en el litoral del Golfo, bajo las directivas del alto mando, comprendiendo los recursos asignados a esta zona.	Atender 334 656 kilómetros cuadrados en materia de vigilancia y brindar servicio de conservación a 33 aeronaves	ZONAS NAVALES DEL GOLFO Y MAR CARIBE	272 593
	05	Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marinos en el Mar Territorial y en la Zona Económica Exclusiva del Litoral del Pacífico.	Desarrollar eficazmente las operaciones de vigilancia y apoyo que le son asignadas, de acuerdo a los planes y órdenes de operación del alto mando, agrupando todas las unidades a flote de que dispone la Armada de México en el Litoral del Pacífico.	Mantener la vigilancia sobre 8 025 862 millas náuticas cuadradas.	COMANDANCIA DE LA FUERZA NAVAL DE SUPERFICIE DEL PACIFICO	575 128
	06	Seguridad, Vigilancia y Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar en la Zona Marítimo Terrestre del Litoral del Pacífico.	Controlar militarmente la zona marítimo Terrestre, bajo jurisdicción federal en el litoral del Pacífico de acuerdo a las directivas del alto mando, comprendiendo los recursos asignados a las zonas y sectores navales de este litoral.	Mantener 950 352 kilómetros cuadrados y brindar servicio de conservación a 26 aeronaves.	ZONAS NAVALES DEL PACIFICO	387 698
	07	Seguridad Social Naval.	Coordinar las actividades relativas al otorgamiento de prestaciones sociales al personal de la Armada de México y establecer la necesaria coordinación con el ISSFAM	Atender 120 000 derechohabientes en materia de prestaciones sociales	DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL	65 490
	08	Educación Pública Naval	Definir e implementar los programas de educación naval y administrar las escuelas y centros de capacitación, adiestramiento y especialización de la Armada	Brindar capacitación, adiestramiento y especializar a 2 042 alumnos. Mantener la conservación de 8 escuelas y centros de adiestramiento.	DIRECCION DE EDUCACION NAVAL.	240 973

361

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1978

(Miles de Pesos)

P.	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
03	09	Apoyo Logístico Naval	Der el apoyo logístico indispensable para la eficaz realización de las operaciones navales gestionando y administrando los recursos humanos, materiales y financieros asignados.	Apoyar y abastecer 184 unidades navales	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS	600 776
		Apoyo Técnico al Desarrollo Naval y Marítimo	Proporcionar el apoyo técnico a los distintos programas y subprogramas encomendados a la Secretaría de Marina, y proveer la infraestructura necesaria para el mejor desempeño de sus actividades. Planear y coordinar las actividades necesarias para la construcción y mantenimiento de las unidades a flote, así como las investigaciones oceanográficas y levantamientos topohidrográficos. Realizar las actividades relacionadas con la información y orientación al público y atender asuntos jurídicos de la competencia de esta Secretaría tanto en el ámbito nacional como internacional.		SUBSECRETARIA	286 216
	01	Ejecución y Supervisión de Obras y de Dragado.	Ejecutar y supervisar el programa de obras que requiere la Secretaría, en el Distrito Federal y en los Puertos de la República para el eficaz funcionamiento de sus dependencias y para la atención de nuevas necesidades.		DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION DE OBRAS Y DE DRAGADO	88 019
	02	Reparaciones y Construcciones Navales.	Administrar y operar los astilleros y centros de reparaciones navales a cargo de esta Secretaría para mantener y conservar en buen estado de funcionamiento las unidades a flote de la Armada de México y ejecutar los programas de construcción que dichas instituciones requieran, de acuerdo a las posibilidades materiales y técnicas disponibles; satisfacer los requerimientos de construcción, conservación y mantenimiento de las flotas mercante y petrolera nacionales	Administrar, operar y conservar 9 astilleros y centros de reparaciones; reparar 165 embarcaciones.	DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	172 844
03	Promoción y Desarrollo de la Investigación de los Recursos Marítimos Nacionales.	Investigar y explorar los recursos renovables y no renovables de la zona económica exclusiva, así como elaborar el inventario de los recursos marítimos nacionales. Desarrollar actividades relativas al levantamiento topohidrográfico de las costas nacionales, y la edición de cartas publicaciones náuticas y de ayuda y apoyo a la navegación marítima.	Crear 3 unidades de investigación oceanográfica.	DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA	23 353	

362

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1979.

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1974
(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	O B J E T I V O S	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
01		PLANEACION Y DIRECCION DEL DESARROLLO NAVAL Y MARITIMO.	Planear y dirigir las actividades necesarias para lograr el adecuado desarrollo naval y marítimo del país, implementando las políticas que sobre este aspecto emiten del ejecutivo federal.		SECRETARIA	<u>62 671</u>
	01	Apoyo Administrativo a la Planeación y Dirección del Desarrollo Naval y Marítimo.	Auxiliar administrativamente al titular del Ramo en la planeación y dirección de la política general de desarrollo naval y marítimo en su ámbito de competencia.		OFICINAS DEL C. SECRETARIO	9 518
	02	Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación.	Asesorar al titular del Ramo en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y programas que permitan el uso racional de recursos con que cuenta la Secretaría para el eficaz cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.	Realizar 71 estudios de planeación, programación, presupuesto y evaluación.	UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS	14 089
	03	Estudios y Sistemas Organizacionales.	Asesorar técnicamente al C. Secretario, a la Comisión Interna de Administración y a los responsables de la Secretaría sobre los aspectos de Reforma Administrativa que se relacionan con organización, métodos y procedimientos.	Realizar 14 estudios organizacionales.	UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS	3 748
	04	Verificación de operaciones contables.	Auxiliar al titular del Ramo en la comprobación permanente y especial en aspectos contables, a fin de verificar el uso racional y adecuado de los recursos presupuestarios asignados para la consecución de las metas y objetivos señalados en los programas y subprogramas del Ramo.	Realizar 42 auditorías.	AUDITORIA INTERNA	8 209
	05	Supervisión Administrativa.	Actuar como órgano directo del titular del Ramo a fin de comprobar de manera sistemática el que las unidades administrativas de la Secretaría responsables de los programas y subprogramas asignados al Ramo, cumplan técnica, operativa y administrativamente con las normas establecidas en los manuales correspondientes y con los lineamientos fijados por el propio Secretario.	Realizar 9 inspecciones.	INSPECCION GENERAL DE MARINA	2 750
	06	Sistematización y Procedimiento de Datos.	Proporcionar a las dependencias de la Secretaría, los servicios de procesamiento de datos y análisis y diseño de sistemas de informática, así como integrar el Banco de Información Estadística de la Entidad.	Implementar 15 sistemas de procesamiento electrónico de datos.	DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y ESTADISTICA	16 574
	07	Asesoría y Gestión Jurídica.	Auxiliar al titular del Ramo en el establecimiento de los criterios jurídicos, vinculados con las actividades que desempeñan las diversas dependencias de la Secretaría de Marina y que entrañan cuestiones de derecho, exceptuando la correspondiente al fuero de guerra.	Atender 11 000 asuntos legales.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	5 790
	08	Divulgación de Actividades y Orientación al Público.	Actuar como órgano asesor del Ramo en lo relativo a la difusión permanente de las actividades y realizaciones de la Secretaría de Marina, así como en el establecimiento y evaluación de sistemas de orientación e información al público.	Difundir 2764 eventos y actividades de la Secretaría.	DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION AL PUBLICO	2 000

P	SP	DENOMINACION	O B J E T I V O S	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
02		PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARI- TIMOS NACIONALES.	Preservar la soberanía nacional y asegurar la ex- plicitud racional de los recursos marítimos del país a tra- vés de una vigilancia constante y eficiente del Mar Terri- torial y Zona Económica Exclusiva. Colaborar con las autoridades civiles y militares en la labor de vigilancia y prevención de contrabando y tráfico de estupefacientes y auxiliar a la población civil en caso de desastre.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	<u>2 902 193</u>
	01	Dirección y control de la preser- vación de la soberanía y de los recursos marítimos nacionales.	Apoyar administrativamente el alto mando de la Armada de México que recae en la persona del Comandante Gene- ral de la Armada a fin de que esté en condiciones de di- rigir y coordinar las actividades asignadas a las unida- des operativas y establecimientos de dicha institución, de acuerdo a los lineamientos de política naval fijados por el C. Secretario.		OFICINAS DEL C. COMAN- DANTE GENERAL DE LA ARMADA	9 707
	02	Planeación y evaluación de las operaciones navales.	Transformar las decisiones del Comandante General de la Armada, en directivas a las unidades operativas, mandos territoriales y establecimientos de la Armada de México, observando el potencial de incremento y su organización para aumentar la eficiencia en el cumpli- miento de sus objetivos institucionales y estableciendo la necesaria congruencia con los objetivos y prioridades a nivel nacional.	Controlar 2 630 - operaciones nava- les.	ESTADO MAYOR DE LA ARMADA	97 860
	03	Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marítimos en el Mar Territorial y en la Zona Económica Exclusiva del litoral del Golfo de México y Mar Cari- be.	Defender la soberanía del país en aguas y costas naciona- les, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre; efecuar operaciones de rescate y salvamento en el mar; coadyuvar en la vigilancia de los recursos pesqueros y auxiliar a la población civil en casos de desastre, en el litoral del Golfo de México y Mar Caribe.	Vigilar 115, 741, 710 Millas Náuticas Cua- dradas.	COMANDANCIA DE LA FUER- ZA NAVAL DE SUPERFICIE DEL GOLFO Y MAR CARIBE	420 607
	04	Seguridad, Vigilancia y Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar en la Zona Marítimo Terrestre del Litoral del Golfo y Mar Caribe.	Controlar militarmente los territorios bajo su jurisdic- ción en el litoral del Golfo de México y Mar Caribe y ejer- cer la jurisdicción territorial sobre las áreas geográfi- cas asignadas por el Mando Supremo y colaborar en labo- res de vigilancia con las autoridades civiles y militares.	Controlar 1' 676, 080 kilómetros cuadra- dos.	ZONAS NAVALES DEL GOLFO Y MAR CARIBE	342 050
	05	Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marítimos en el Mar Territorial y en la Zona Eco- nómica Exclusiva del Litoral de Pacífico.	Defender la soberanía del país en aguas y costas naciona- les, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, efecuar operaciones de rescate y salvamento en el mar, coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos y auxiliar a la población civil en los casos y zonas de de- sastre en el litoral del pacífico.	Controlar 102, 072, 472 millas náuticas cuadradas.	COMANDANCIA DE LA FUER- ZA NAVAL DE SUPERFICIE DEL PACIFICO	703 380
	06	Seguridad, Vigilancia y Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar en la Zona Marítimo Terrestre del Litoral del Pacífico.	Controlar militarmente los territorios bajo su jurisdic- ción en el litoral del pacífico y ejercer la jurisdicción te- rritorial sobre las áreas geográficas asignadas por el Mando Supremo y colaborar en labores de vigilancia con las autoridades civiles y militares.	Controlar 3, 066 000 Kilómetros cuadra- dos.	ZONAS NAVALES DEL PACI- FICO	515 150

65

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1979

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	07	Seguridad Social Naval.	Ejecutar programas de seguridad social en el contexto de la Armada de México y coadyuvar con organismos oficiales y particulares en actividades orientadas a la seguridad social para el personal de la institución y sus derechohabientes.	Atender 102,000 derechohabientes.	DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL	58 259
	08	Apoyo Logístico Naval.	Proporcionar el apoyo logístico integral que requieren las unidades y establecimientos de la Armada de México, a fin de que estén en condiciones de ejecutar las actividades y tareas que le son asignadas por el Alto Mando.		DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS	755 172
03		EDUCACION PUBLICA NAVAL.	Dirigir y administrar la Educación Pública Naval, proporcionando los conocimientos técnicos navales y científicos a los almirantes, capitanes y oficiales de todos los cuerpos y servicios que requiera la Armada de México para el eficaz logro de sus objetivos, así como proporcionar la capacitación necesaria al personal de maestranza y marinería.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	<u>162 415</u>
	01	Apoyo Administrativo y Coordinación a la Educación Pública Naval	Dirigir y controlar los programas de educación naval e implementarse en las diversas instituciones educativas de la Armada de México, proporcionar el apoyo administrativo que requieran las diversas escuelas y órganos de capacitación de la Secretaría.		DIRECCION DE EDUCACION NAVAL	8 324
	02	Preparación Naval Superior.	Impartir a los oficiales y capitanes de la Armada de México egresados de la H. Escuela Naval, los conocimientos superiores de orden naval, científico y marítimo que permita una mejor preparación para el ejercicio de las responsabilidades que se les asignen.	Formar 34 alumnos (Diplomados de Edo. Mayor Naval y del Curso de Mando).	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES	8 924
	03	Formación de Oficiales, Guardiamarinas de Cuerpo General y Primeros Maestros de Infantería de Marina.	Formar y preparar a futuros oficiales guardiamarinas del cuerpo general y primeros maestros de Infantería de Marina, quienes al egresar ejecutarán tareas en el área de navegación y tierra respectivamente.	Formar 543 alumnos (Del Cuerpo General y Primeros Maestros de Infantería de Marina).	H. ESCUELA NAVAL	87 675
	04	Preparación de Pilotos Navales.	Preparar profesionalmente los pilotos que requiera la fuerza aeronaval de México para cumplir eficazmente con las tareas y misiones de vigilancia aérea de los mares y costas nacionales.	Preparar 30 pilotos navales.	ESCUELA DE AVIACION NAVAL	15 048
	05	Formación de Personal de Enfermería.	Satisfacer las necesidades de personal de enfermería en los centros hospitalarios de la Secretaría de Marina, de buques y unidades en servicio de la Armada de México.	Preparar 50 enfermeras.	ESCUELA DE ENFERMERIA	3 118
	06	Capacitación de Personal de Clases y Marinería.	Capacitar al personal de clases y marinería quienes prestarán sus servicios en las unidades tanto a flote como en tierra de la Armada de México.	Capacitar 708 alumnos (personal de clases y marinería).	CENTRO DE CAPACITACION	29 401

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	07	Capacitación Administrativa y de Intendencia Naval.	Capacitar al personal que requiere la Armada de México para la ejecución de tareas y actividades de apoyo logístico, administrativo y de Intendencia en sus unidades operativas tanto a flote como en tierra.	Capacitar 35 alumnos (personal de Intendencia Naval y administración).	ESCUELA DE ADMINISTRACION E INTENDENCIA	2 863
	08	Capacitación Submarina.	Preparar personal especializado en labores de operación submarina que son requeridos para el funcionamiento de la Armada de México.	Capacitar 40 alumnos (personal para trabajos submarinos)	ESCUELA DE COMANDO SUBMARINO	7 062
04		CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES ADMINISTRATIVAS.	Planear, estudiar, construir y reconstruir las obras e instalaciones de la Secretaría de Marina, así como hacer estudios que permitan conocer las necesidades de renovación o construcción de las dependencias de la Secretaría de Marina.		SUBSECRETARIA	<u>217 935</u>
	01	Coordinación de Apoyo Técnico al Desarrollo Naval y Marítimo.	Proporcionar el apoyo administrativo al C. Subsecretario para la coordinación técnica y administrativa de los programas del Ramo cuya función básica es el satisfacer los requerimientos de infraestructura técnica y de investigación de los recursos marítimos del país.		OFICINAS DEL C. SUBSECRETARIO	4 020
	02	Planeación y Supervisión de Construcción y Mantenimiento de Obras.	Planear, supervisar y controlar las obras relativas a la construcción, reconstrucción y conservación de las instalaciones operativas y administrativas que requieren para su buen funcionamiento las distintas dependencias de la Secretaría.	Conservar, mantener, supervisar y controlar 13 650 Unidad de Obra.	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION DE OBRAS Y DE DRAGADO	20 508
	03	Ejecución del Programa de Obras de la Secretaría.	Ejecutar el programa de obras, asignado a la Secretaría de Marina, a través del cual se satisfacen las necesidades que en instalaciones operativas y administrativas requieren las diversas dependencias del Ramo para su eficaz funcionamiento.	Supervisar y controlar 170 105 Unidad de Obra.	DIRECCION DE EJECUCION DE OBRAS	188 407
	04	Dragado de Construcción y Mantenimiento.	Planear, estudiar, proyectar y ejecutar las obras necesarias de dragado para las unidades a flote de la Secretaría.	Dragar 33 000 metros cúbicos.	DIRECCION DE DRAGADO Y CONTROL DE COSTAS	5 000
05		REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES Y APOYO A LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL.	Mantener en óptimas condiciones de servicio la flota de la Armada de México, para que esté en posibilidad de ejercer soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la Zona Económica Exclusiva, construyendo a la vez las unidades navales que dicha dependencia requiere. Coadyuvar al desarrollo económico del país, con el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada con que se cuenta, evitando fuga de divisas por reparaciones y construcciones navales en el extranjero. Crear fuentes de empleo en las áreas de influencia económica de los Astilleros, Varaderos y Centros de Reparaciones, generar ingresos al erario federal por las actividades de reparación, construcción y trabajos industriales que se efectúen a otras dependencias y organismos del Sector Público que lo requieran.		SUBSECRETARIA	<u>344 148</u>

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1979

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	01	Planeación y Dirección de las actividades de los Astilleros y Centros de Reparaciones.	Coordinar y administrar las actividades de los astilleros, varaderos y centros de reparación desarrollándose además la investigación de prototipos.		DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	11 231
	02	Administración, Operación y Mantenimiento de Astilleros y Centros de Reparaciones.	Coordinar, operar y mantener los astilleros y centros de reparación naval, para estar en posibilidad de dar el servicio de reparación y mantenimiento de las unidades de las demás flotas nacionales, estar asimismo en posibilidades de cumplir con los requerimientos en cuanto a la construcción de embarcaciones que demande la Secretaría de Marina, dependencias oficiales y otros.	Administrar, rehabilitar y operar 9 astilleros y centros de reparaciones.	SUBDIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	106 163
	03	Reparación, mantenimiento y construcción de unidades navales.	Mantener en óptimas condiciones de servicio, las unidades a flote de la Armada de México y condicionar al desarrollo económico del país, disminuyendo costos de operación en las reparaciones y construcciones de las dragas, chalanas y remolcadores y mantenimiento de los transbordadores y otros que demandan este servicio.	Construir 9 embarcaciones y reparar 300 embarcaciones.	DIRECCION DE CENTROS DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	226 754
06		COORDINACION Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACION OCEANOGRAFICA NACIONAL.	Investigar y explorar los recursos renovables y no renovables de la Zona Económica Exclusiva, así como elaborar el inventario de los recursos marítimos nacionales. Desarrollar actividades relativas al levantamiento topohidrográfico de las costas nacionales y la edición de cartas y publicaciones náuticas y de ayuda y apoyo a la navegación marítima. Implementar las actividades relativas a la prevención de la contaminación en mares y ríos nacionales.		SUBSECRETARIA	76 310
	01	Planeación y Dirección de la Investigación Oceanográfica.	Planear y dirigir las investigaciones oceanográficas que realice este programa, coordinar las que realicen otras entidades con participación de esta dependencia y la elaboración de los documentos necesarios para la seguridad de la navegación en costas nacionales.		DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA	27 446
	02	Investigación Oceanográfica.	Implementar los estudios necesarios a fin de elaborar el inventario de los recursos marítimos nacionales y realizar cruces de investigación oceanográfica encaminados a explorar los recursos de la Zona Económica Exclusiva.	Realizar 4 estudios y 3 cruces de investigación oceanográfica.	DIRECCION DE INVESTIGACION OCEANOGRAFICA	28 548
	03	Estudios Geodésicos y Topohidrográficos.	Realizar las actividades encaminadas a implementar los levantamientos topohidrográficos de las costas nacionales, así como la edición de cartas y publicaciones náuticas de ayuda y apoyo a la navegación marítima.	Realizar 3 levantamientos geodésicos y topohidrográficos.	DIRECCION DE HIDROGRAFIA	14 484
	04	Prevención de la Contaminación Marina.	Realizar los estudios encaminados a conocer y prevenir la contaminación por desechos hidrocarburos y otros contaminantes en los mares, ríos y zonas lacustres, así como implementar los acuerdos internacionales sobre la materia.	Realizar 2 estudios de prevención de la contaminación marina.	DIRECCION DE PREVENCION DE LA CONTAMINACION MARINA	6 032
						<u>76 310</u>
						369

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1974

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS.	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
07		DIRECCION ADMINISTRATIVA, CONTABLE Y PRESUPUESTAL.	Desarrollar eficientemente todas las actividades relativas a la administración de personal civil de los recursos materiales y financieros del Ramo, así como promover el adecuado desarrollo de las gestiones administrativas y la prestación de los servicios económicos y sociales al personal, de acuerdo con las políticas y lineamientos establecidos por el C. Secretario.		OFICIALIA MAYOR	<u>236 828</u>
	01	Apoyo Administrativo a la Dirección Administrativa, Contable y Presupuestal.	Ejecutar las acciones encaminadas a la coordinación y apoyo de la administración de personal civil y de los recursos materiales y financieros.		OFICINAS DEL OFICIAL MAYOR	5 194
	02	Administración de Personal Civil y de Recursos Materiales y Financieros.	Desarrollar eficientemente las gestiones relativas a la administración del personal civil y al suministro y administración de los recursos materiales, así como cumplir eficazmente con las tareas relacionadas con el ejercicio y control del presupuesto de la entidad.	Realizar 813 gestiones administrativas.	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	190 753
	03	Preservación de la salud y asistencia médica y hospitalarias.	Desarrollar las actividades encaminadas a preservar la salud y proporcionar medicina integral a los efectivos de la Armada de México.	Organizar 1 285 926 - atenciones médicas y hospitalarias.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS	50 985
						4 002 700 -----
						369

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1980.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA 1980

(Continúa)

C/D	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
C/D	APOYO ADMINISTRATIVO Y ASISTENCIAL.	Llevar a cabo la administración del personal civil y de los recursos materiales y financieros de la Secretaría, así como proporcionar la atención médica y hospitalaria al personal militar y derechohabientes.		OFICIALIA MAYOR	<u>270 771</u>
01	Dirección y Coordinación del Apoyo Administrativo y Asistencial.	Dirigir y coordinar las actividades de apoyo administrativo, contable y presupuestal, así como las de asistencia médica y hospitalaria.	Autorizar 5 350 gestiones administrativas.	OFICIAL MAYOR	5 387
02	Administración de Personal Civil y de Recursos Materiales y Financieros.	Realizar gestiones encaminadas a la administración de personal civil y suministro de recursos materiales, así como a las de ejecución y control del presupuesto de la Secretaría.	Realizar 869 808 gestiones administrativas.	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	200 579
03	Preservación de la Salud y Asistencia Médica y Hospitalaria.	Proporcionar la atención médica preventiva y hospitalaria a los miembros de la Armada de México y derechohabientes.	Proporcionar 982 627 atenciones médicas y hospitalarias.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS	73 807
C/E	PLANEACION Y DIRECCION DE LA POLITICA NAVAL Y APOYO AL DESARROLLO MARITIMO NACIONAL.	Planear y dirigir las actividades necesarias para lograr el adecuado desarrollo naval y marítimo del país, implementando las políticas que sobre este aspecto emanan del Ejecutivo Federal.		SECRETARIA	<u>80 403</u>
01	Dirección y Coordinación General.	Planear y dirigir las actividades de la Secretaría, encaminadas a alcanzar el desarrollo naval y marítimo del país, en base a las políticas que emanan del C. Presidente de la República.	Elaborar y tramitar 508 acuerdos.	SECRETARIO	11 095
02	Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación.	Apoyar al C. Secretario y al personal directivo de la Secretaría en la formulación de planes, programas y presupuestos; así como en su evaluación sistemática de acuerdo a los objetivos de desarrollo económico y social del país y con el desarrollo integral de la Entidad.	Formular 124 estudios de planeación.	UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS	18 131
03	Estudios y Sistemas Organizacionales.	Apoyar al C. Secretario y al personal directivo de la Secretaría en la definición, planeación e implantación de las reformas de organización, métodos y procedimientos administrativos que requiere la institución.	Formular 19 estudios organizacionales.	UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS	5 395
04	Verificación de Operaciones Contables.	Verificar el ejercicio del presupuesto asignado a los distintos programas de la Secretaría de acuerdo a los lineamientos del Gobierno Federal y a las directivas del C. Secretario.	Realizar 49 auditorías contables.	AUDITORIA INTERNA	9 928
05	Supervisión Administrativa.	Comprobar permanentemente que las medidas operativas administrativas y legislativas de las dependencias de la Secretaría se realicen de acuerdo a las directivas que dicta el C. Secretario.	Realizar 11 inspecciones administrativas.	INSPECCION GENERAL DE LA SECRETARIA	3 756
06	Sistematización y Procesamiento de Datos.	Proporcionar los servicios de procesamiento electrónico de datos, así como de análisis y diseño de sistemas a las dependencias de la Secretaría.	Implementar 10 sistemas de procesamiento de datos.	DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y ESTADISTICA	11 097

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1980

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	O B J E T I V O S	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
	07	Asesoría y Gestión Jurídica.	Proporcionar los criterios y asesoría jurídica en el ámbito de competencia y atribuciones de la Secretaría, exceptuando lo concerniente al fuero de guerra.	Elaborar y tramitar 11 000 asuntos.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	6 431
	08	Divulgación de Actividades y Orientación al Público.	Difundir las actividades y realizaciones de la Secretaría a través de sistemas de orientación e información tanto en el ámbito interno como externo de la Secretaría.	Difundir 3 606 actividades.	DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y ORIENTACION AL PUBLICO	4 576
	09	Coordinación de Estudios Especiales.	Coordinar y coadyuvar en la realización de proyectos especiales de investigación oceanográfica que involucren a esta Secretaría y a otras dependencias y organismos del gobierno federal.	Realizar 1 estudio especial.	SECRETARIA DE TECNOLOGIA Y TRANSPORTES COMISION INTERSECRETARIAL DE INVESTIGACION OCEANOGRAFICA	9 594
CU		PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES: SEGURIDAD, VIGILANCIA Y EJERCICIO DE LA JURISDICCION FEDERAL MILITAR EN LA FAJA COSTERA NACIONAL Y AREAS DE RESPONSABILIDAD.	Salvaguardar la soberanía en los mares nacionales, preservar los recursos marítimos, mantener el orden constitucional, colaborar con las autoridades civiles y militares en la vigilancia y prevención del contrabando y tráfico de estupefacientes y armas, así como auxiliar a la población civil en casos de desastre.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	1 372 624
	01	Administración y Preparación de la Armada.	Administrar y preparar las unidades operativas y establecimientos de la Armada de México para la salvaguarda de la soberanía nacional y la preservación de los recursos marítimos del país, así como dirigir y fomentar la Educación Pública Naval en base a lo establecido por la Ley Orgánica de la Armada y a las políticas que emanan del C. Secretario.	Dirigir 55 unidades de mando navales.	COMANDANTE GENERAL DE LA ARMADA	11 979
	02	Planeación y Evaluación de las operaciones navales y del desarrollo integral de la Armada.	Planear y evaluar el desarrollo integral de la Armada de México, transformar las directivas del Alto Mando en órdenes de operación a las unidades y establecimientos navales y realizar el control correspondiente.	Planear y evaluar 2630 operaciones navales.	ESTADO MAYOR DE LA ARMADA	101 245
	03	Salvaguarda de la Soberanía Nacional en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva.	Salvaguardar la soberanía en las aguas y costas nacionales y preservar los derechos soberanos en la Zona Económica Exclusiva.	Realizar 21 operaciones y maniobras de entrenamiento naval.	ZONAS NAVALES	126 118
	04	Preservación de los Recursos Marítimos Nacionales y Vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente en las áreas de responsabilidad.	Llevar a cabo la vigilancia de los recursos marítimos nacionales, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, efectuar operaciones de rescate y salvamento y auxiliar a la población civil en casos de desastre.	Realizar operaciones de vigilancia en 111, 559, 000 millas náuticas cuadradas.	ZONAS NAVALES	1 258 651
	05	Seguridad, Ejercicio de la Jurisdicción Federal militar y vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente en la faja costera nacional.	Ejercer el control militar en los territorios bajo jurisdicción, evitar el contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, colaborar en labores de vigilancia con las autoridades civiles y militares en la Faja Costera Nacional.	Realizar operaciones de vigilancia costera en 4, 742, 000 kilómetros cuadrados.	ZONAS NAVALES	989 337

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1980
(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	06	Servicio Social Naval.	Proporcionar los servicios de seguridad social al personal de la Armada de México y sus derechohabientes de acuerdo a las prestaciones que les confiere la ley respectiva y establecer los enlaces y coordinación necesaria con las instituciones afines.	Proporcionar servicio social a 104,500 derechohabientes.	DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL	65 334
	07	Apoyo Logístico Naval.	Proporcionar el apoyo logístico que requieren las unidades y establecimientos de la Armada de México, para el cumplimiento de sus actividades y tareas.	Proporcionar apoyo logístico a 198 establecimientos.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS	819 900
CV		EDUCACION PUBLICA NAVAL.	Desarrollar y fomentar la educación pública naval a través de los conocimientos técnicos y científicos que permitan al personal de la Armada de México cumplir eficaz y eficientemente con las responsabilidades asignadas.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	<u>187 172</u>
	01	Coordinación de la Educación Pública Naval.	Coordinar y evaluar los programas de educación pública naval que se imparten en las diversas instituciones educativas de la Armada de México.	Coordinar 7 instituciones educativas.	DIRECCION DE EDUCACION NAVAL	11 629
	02	Preparación Naval Militar.	Proporcionar a los Almirantes, Capitanes y Oficiales de la Armada de México, los conocimientos superiores de orden naval, científico y marítimo que les permitan asumir eficaz y eficientemente responsabilidades y tareas que les asigne el Alto Mando.	Especializar 189 alumnos del personal de la Armada.	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES	10 182
	03	Formación de Oficiales del Cuerpo General, Aviación Naval e Infantería de Marina.	Formar y preparar a los Oficiales de Cuerpo General, de Aviación Naval y de Infantería de Marina, en las tareas correspondientes a las tareas de navegación y de tierra respectivamente.	Formar 500 oficiales profesionales navales.	H. ESCUELA NAVAL.	97 779
	04	Preparación de Pilotos Navales.	Especializar a los pilotos aeronavales y preparar y capacitar técnicamente al personal que requiera la Armada de México para operar las unidades aeronavales en servicio.	Preparar y capacitar 43 pilotos navales.	ESCUELA DE AVIACION NAVAL	18 919
	05	Formación de Personal de Enfermería.	Formar al personal de enfermeras para satisfacer los requerimientos de los diversos centros hospitalarios, unidades operativas y establecimientos de la Armada de México.	Formar 45 enfermeros.	ESCUELA DE ENFERMERIA	3 402
	06	Capacitación de Personal de Clases y Marinería.	Capacitar y adiestrar al personal de clases y marinería para servir en las unidades y establecimientos de la Armada de México.	Capacitar y adiestrar 765 alumnos del personal de clases y marinería.	CENTRO DE CAPACITACION	31 053
	07	Capacitación Administrativa y de Intendencia Naval.	Capacitar al personal que se requiera en la ejecución de tareas y actividades de apoyo logístico, administrativo y de intendencia naval para las unidades operativas de la Armada de México.	Capacitar 45 alumnos del personal de Intendencia naval.	ESCUELA DE INTENDENCIA	3 247
	08	Capacitación Submarina.	Capacitar personal para realizar labores de trabajo submarino.	Capacitar 90 alumnos de personal para trabajos submarinos.	ESCUELA DE COMANDO SUBMARINO	7 961

373

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1980

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
CW		CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES.	Construir, reconstruir y conservar las instalaciones de la Secretaría, así como ejecutar las obras de dragado que requiera la institución.		SUBSECRETARIA	494 147
	01	Dirección y Coordinación Técnica.	Administrar y coordinar los programas de investigación oceanográfica, de infraestructura física que requiera la Secretaría, así como los de apoyo a la industria naval de acuerdo a las políticas que establezca el titular del ramo.	Coordinar 230 proyectos de investigación y desarrollo.	SUBSECRETARIO	4 046
	02	Planeación y Supervisión de Construcción y Mantenimiento de Obras.	Planear, coordinar y supervisar las obras de construcción, reconstrucción y conservación de las instalaciones operativas y administrativas de la Secretaría.	Coordinar y supervisar 26 proyectos de obra.	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION DE OBRAS Y DE DRAGADO	36 681
	03	Ejecución del Programa de Obras de la Secretaría.	Llevar a cabo la ejecución de obras de construcción y conservación que requieran las instalaciones operativas y administrativas de la Secretaría.	Construir y conservar 449 656 unidades de obra.	DIRECCION DE EJECUCION DE OBRAS	449 831
04	Dragado de Construcción y Mantenimiento.	Realizar las operaciones de dragado de construcción y mantenimiento que requiera la Secretaría.	Ejecutar 75 000 metros cúbicos de dragado de construcción y mantenimiento.	DIRECCION DE DRAGADO Y CONTROL DE COSTAS	3 789	
CN		REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES Y APOYO A LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL.	Reparar y construir las unidades navales de superficie que requiere la Secretaría, así como coadyuvar el desarrollo de la industria naval nacional. Operar y mantener los astilleros y centros de reparación naval a cargo de la Secretaría.		SUBSECRETARIA	593 613
	01	Planeación, Coordinación y Mantenimiento de Astilleros y Centros de Reparación Naval.	Planear, coordinar y supervisar las actividades de los astilleros y centros de reparación naval a cargo de la Secretaría.	Planear, coordinar y supervisar 189 proyectos de operación, conservación y ampliación de la capacidad instalada en los astilleros y centros de reparación naval.	DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	52 891
	02	Reparación y Mantenimiento de Unidades Navales.	Efectuar la reparación y mantenimiento de las unidades navales de superficie de la Secretaría y realizar los trabajos de reparación naval que requieran las instituciones públicas o privadas.	Reparar y mantener 183 unidades navales.	SUBDIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	170 535
	03	Construcción de Unidades Navales.	Construir las unidades navales de superficie de la Secretaría, así como las de otras instituciones públicas o privadas que lo requieran.	Construir 6 unidades Navales.	DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	159 187
04	Capacitación, Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Industria Naval.	Preparar y capacitar técnicamente al personal de la Secretaría para realizar tareas de construcción, reparación y mantenimiento de embarcaciones.	Capacitar 100 técnicos en la Industria Naval.	SUBDIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	1 000	

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1980

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
CY		DESARROLLO DE LA INVESTIGACION OCEANOGRAFICA NACIONAL.	Realizar las actividades encaminadas a la investigación y cuantificación de los recursos maríntimos al levamamiento topohidrográfico de las costas nacionales y al cumplimiento y prevención de la contaminación marina.		SUBSECRETARIA	105 084
	01	Planeación y Dirección de la Investigación Oceanográfica.	Administrar y coordinar los programas de investigación oceanográfica, los estudios geodésicos topohidrogáficos y de contaminación marina.	Administrar y coordinar 15 proyectos de investigación.	DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA	29 418
	02	Investigación Oceanográfica.	Contribuir al estudio sistemático del océano, mediante muestreos biológicos, físicos, químicos y ecológicos que permitan tener conocimientos actualizados de la vida marina, a fin de efectuar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del mar.	Realizar estudios de investigación oceanográfica en 419 675 kilómetros cuadrados.	DIRECCION DE INVESTIGACION OCEANOGRAFICA	42 383
	03	Estudios Geodésicos y Topohidrogáficos.	Realizar los levantamientos geodésicos y topohidrogáficos para la elaboración de cartas náuticas y publicaciones que apoyen la navegación y la investigación científica en los mares nacionales. asimismo para usos tácticos-militares y auxilio en los casos de desastre.	Realizar levantamientos geodésicos y topohidrogáficos en 4173 kilómetros cuadrados.	DIRECCION DE HIDROGRAFIA	19 423
	04	Prevención de la Contaminación Marina.	Conocer el grado de contaminación de los mares, determinando las fuentes de contaminación más significativas en el área costera, para evaluar su impacto sobre los recursos renovables de las zonas costeras y económica exclusiva a corto y largo plazo, e instrumentar las medidas técnicas y legales para controlar la emisión de contaminantes al ecosistema marino.	Realizar estudios de contaminación marina en 1300 kilómetros cuadrados.	DIRECCION DE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACION MARINA	13 456
						4 822 613

375

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1981.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1981

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
CD		AYUDO ADMINISTRATIVO Y ASISTENCIAL.	Llevar a cabo la administración del personal civil y de los recursos materiales y financieros de la Secretaría, así como proporcionar la atención médica y hospitalaria al personal militar y derechohabientes.		OFICIALIA MAYOR	135 230
	01	Dirección y Coordinación del Apoyo Administrativo y Asistencial.	Dirigir y coordinar las actividades de apoyo administrativo, contable y presupuestal, así como las de asistencia médica y hospitalaria que requiera el personal de la Secretaría.	Autorizar 6 500 gestiones administrativas.	OFICIAL MAYOR	6 992
	02	Administración de Personal Civil y de Recursos Materiales y Financieros.	Realizar las gestiones encaminadas a la administración del personal civil y suministro de recursos materiales, así como las de ejecución y control del presupuesto de la Secretaría.	Realizar 1 266 800 gestiones administrativas.	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	290 363
	03	Preservación de la Salud y Asistencia Médica y Hospitalaria.	Proporcionar la atención médica, preventiva y hospitalaria de los miembros de la Armada de México y derechohabientes.	Proporcionar 1 125 132 atenciones médicas y hospitalarias.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MEDICOS	107 875
CE		PLANEACION Y DIRECCION DE LA POLITICA NAVAL Y APOYO AL DESARROLLO MARITIMO NACIONAL.	Planear y dirigir las actividades necesarias para lograr el adecuado desarrollo naval y marítimo del país, implementando las políticas que sobre este aspecto emanan del Ejecutivo Federal.		SECRETARIA	142 591
	01	Dirección y Coordinación General.	Planear y dirigir las actividades de la Secretaría, encaminadas a alcanzar el desarrollo naval y marítimo del país, en base a las políticas que emanan del Ejecutivo Federal.	Autorizar y tramitar 500 acuerdos.	SECRETARIO	16 809
	02	Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación.	Apoyar al C. Secretario y al personal directivo de la Secretaría en la formulación de planes, programas y presupuestos, así como en su evaluación sistemática, de acuerdo a los objetivos de desarrollo económico y social del país y con el desarrollo integral del Ramo.	Formular 95 estudios de Planeación.	UNIDAD DE PLANEACION Y PROGRAMAS	25 637
	03	Estudios y Sistemas Organizativos.	Apoyar al C. Secretario y al personal directivo de la Secretaría en la definición, planeación e implementación de las formas de organización, métodos y procedimientos administrativos que requiera la institución.	Formular 20 estudios organizacionales.	UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS	8 384
	04	Verificación de Operaciones Contables.	Verificar el ejercicio del presupuesto asignado a los distintos programas de la Secretaría, de acuerdo a los lineamientos del gobierno federal y a las directrices del C. Secretario.	Realizar 45 auditorías contables.	AUDITORIA INTERNA	13 665
	05	Supervisión Administrativa.	Comprobar permanentemente que las medidas operativas, administrativas y legislativas de las dependencias de la Secretaría se realicen de acuerdo a las directrices que dicta el C. Secretario.	Realizar 24 Inspecciones Administrativas.	INSPECCION GENERAL DE LA SECRETARIA	5 526

377

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1981

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	05	Sistematización y Procesamiento de Datos.	Proporcionar los servicios de procesamiento electrónico de datos, así como de análisis y diseño de sistemas de las dependencias de la Secretaría.	Implementar 5 sistemas de procesamiento de datos.	DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA Y ESTADISTICA	26 790
	07	Asesoría y Gestión Jurídica.	Proporcionar los criterios y asesoría jurídica en el ámbito de competencia y atribuciones de la Secretaría, exceptuando lo concerniente al fuero de guerra.	Framitar 11 000 asuntos legales.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	8 473
	08	Divulgación de Actividades y Orientación al Público.	Difundir las actividades y realizaciones de la Secretaría a través de sistemas de orientación e información, tanto en el ámbito interno como externo de la dependencia.	Difundir 4 147 actividades.	DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y ORIENTACION AL PUBLICO	13 500
	09	Coordinación de Estudios Especiales.	Coordinar y conducir en la realización de proyectos especiales de investigación oceanográfica que involucren a esta Secretaría y otras dependencias y organismos del gobierno federal.	Realizar 3 estudios especiales.	SECRETARIA DE TECNOLOGIA DE LA COMISION INTERSECRETARIAL DE INVESTIGACION OCEANOGRAFICA	15 952
	10	Impartición de la Justicia Naval y Evaluación de la Disciplina Naval Militar.	Impartir justicia en el ámbito naval militar y evaluar el comportamiento de los almirantes y capitanes de la Armada de México.	Evaluar 12 actuaciones de capitanes y almirantes.	JUNTA DE ALMIRANTES	5 849
	11	Archivo Histórico.	Conformar el archivo histórico de la Secretaría de Marina, integrando toda la documentación existente al respecto.	Integrar el acervo histórico de la Marina con 50 000 documentos.	UNIDAD DE ARCHIVO HISTORICO DE LA MARINA	2 000
		PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES, SEGURIDAD, VIGILANCIA Y EJERCICIO DE LA JURISDICCION FEDERAL MILITAR EN LA FAJA COSTERA NACIONAL Y AREAS DE RESPONSABILIDAD.	Salvaguardar la soberanía en los mares nacionales, preservar los recursos marítimos, colaborar con las autoridades civiles y militares en la prevención y represión del contrabando y tráfico de estupefacientes y armas y auxiliar a la población civil en caso de desastre.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	<u>5 513 948</u>
	01	Administración y Preparación de la Armada.	Administrar y preparar las unidades operativas y establecimientos de la Armada de México para la salvaguarda de la Soberanía Nacional y la Preservación de los Recursos Marítimos del País.	Dirigir 56 unidades de mando navales.	COMANDANTE GENERAL DE LA ARMADA	14 365
	02	Planeación, Evaluación de las Operaciones Navales y del Desarrollo Integral de la Armada.	Planear y evaluar el desarrollo integral de la Armada de México, transformar las directivas del Alto Mando en órdenes de operaciones a las unidades y establecimientos y realizar el control correspondiente.	Planear y evaluar 2 000 operaciones navales.	ESTADO MAYOR DE LA ARMADA	121 914
	03	Salvaguarda de la Soberanía Nacional en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva.	Ejercer la soberanía en aguas territoriales y realizar las maniobras y ejercicios de entrenamiento táctico naval.	Realizar 15 operaciones y maniobras de entrenamiento naval.	ZONAS NAVALES	169 868

378

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 1981

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	04	Preservación de los Recursos Marítimos Nacionales y Vigilancia del cumplimiento de la Ley Vigente en las áreas de responsabilidad.	Llevar a cabo la vigilancia de los recursos marítimos nacionales, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, efectuar operaciones de rescate y salvamento y auxiliar a la población civil en caso de desastre.	Cubrir 106 200 000 millas náuticas en operaciones de vigilancia.	ZONAS NAVALES	1 782 204
	05	Seguridad, Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar y Vigilancia del Cumplimiento de la Ley Vigente en la Faja Costera Nacional.	Ejercer el control militar en los territorios bajo jurisdicción, evitar el contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, colaborar en labores de vigilancia con las autoridades civiles y militares en la faja costera nacional.	Cubrir 5 334 840 kilómetros cuadrados en vigilancia costera.	ZONAS NAVALES	1 488 458
	06	Servicio Social Naval.	Proporcionar los servicios de seguridad social al personal de la Armada de México y sus derechohabientes, de acuerdo a las prestaciones establecidas por la ley respectiva.	Proporcionar servicio social a 107 000 derechohabientes.	DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL	81 966
	07	Apoyo Logístico Naval.	Proporcionar el apoyo logístico que requieren las unidades y establecimientos de la Armada de México, para el cumplimiento de sus actividades y tareas.	Proporcionar apoyo logístico a 200 establecimientos.	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS	1 881 688
IV		EDUCACION PUBLICA NAVAL.	Desarrollar y fomentar la educación pública naval a través de los conocimientos técnicos y científicos que permitan al personal de la Armada de México cumplir eficaz y eficientemente con las responsabilidades asignadas.		COMANDANCIA GENERAL DE LA ARMADA	230 381
	01	Coordinación de la Educación Pública Naval.	Coordinar y evaluar los programas de educación pública naval que se imparten en las diversas instituciones educativas de la Armada de México.	Coordinar 7 instituciones educativas.	DIRECCION DE EDUCACION NAVAL	14 880
	02	Preparación Naval Superior.	Proporcionar a los Almirantes, Capitanes y Oficiales de la Armada de México, los conocimientos superiores de orden naval, científico naval y marítimo que les permita cumplir con eficacia y eficiencia las responsabilidades que les asigna el Alto Mando.	Especializar 84 oficiales del personal de la Armada.	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES	13 677
	03	Formación de oficiales del Cuerpo General, Aviación Naval e Infantería de Marina.	Formar y preparar al personal del cuerpo general, de aviación naval y de infantería de marina, en las tareas correspondientes a las áreas de navegación y de tierra respectivamente.	Formar 780 oficiales profesionales navales.	II, ESCUELA NAVAL	135 186
	04	Preparación de Pilotos Navales.	Especializar a los pilotos aeronavales y preparar y capacitar técnicamente al personal que la Armada de México requiere para operar las unidades aeronavales en servicio.	Preparar y capacitar 38 pilotos aeronavales.	ESCUELA DE AVIACION NAVAL	24 316

379

ESTRUCTURA PROGRAMATICA 19

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	COSTO
	05	Formación de Personal de Enfermería.	Formar al personal de enfermeros para satisfacer los requerimientos de los diversos centros hospitalarios, unidades operativas y establecimientos de la Armada de México.	Formar 133 enfermos.	ESCUELA DE ENFERMERIA	4 367
	06	Capacitación de Personal de Clases y Marina.	Capacitar y adiestrar al personal de clases y marinería para servir en las unidades y establecimientos de la Armada de México.	Capacitar y adiestrar 941 elementos de clases y marinería.	CENTRO DE CAPACITACION	44 329
	07	Capacitación Administrativa y de Intendencia Naval.	Capacitar al personal que se requiera en la realización de tareas y actividades de apoyo logístico administrativo y de intendencia naval para las unidades operativas de la Armada de México.	Capacitar 119 elementos de intendencia naval.	ESCUELA DE INTENDENCIA	4 019
	08	Capacitación submarina.	Capacitar personal para realizar tareas de trabajo submarino.	Capacitar 82 elementos para trabajos submarinos.	ESCUELA DE COMANDO SUBMARINO	10 547
CV		CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES.	Construir, reconstruir y conservar las instalaciones de la Secretaría, así como ejecutar las obras de dragado que requiera la institución.		SECRETARIA	698 090
	01	Dirección y Coordinación Técnica	Administrar y coordinar los programas de investigación oceanográfica, de infraestructura física que requiera la Secretaría, así como los de apoyo a la industria naval nacional, de acuerdo a las políticas que establezca el C. Titular del Ramo.		SUBSECRETARIO	8 147
	02	Planeación y supervisión de construcción y mantenimiento de obras.	Planear, coordinar y supervisar las obras de construcción, reconstrucción y conservación de las instalaciones operativas y administrativas de la Secretaría.	Coordinar y supervisar 8 proyectos de obra.	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION DE OBRAS Y DE DRAGADO	40 840
	03	Ejecución del programa de obras de la Secretaría.	Llevar a cabo las obras de construcción y conservación que requieran las instalaciones operativas y administrativas de la Secretaría.	Construir y conservar 57 instalaciones	DIRECCION DE EJECUCION DE OBRAS	645 166
	04	Dragado de construcción y mantenimiento.	Realizar las operaciones de dragado de construcción y mantenimiento que requiere la Secretaría.	Ejecutar 75 000 m ³ de dragado de construcción y mantenimiento.	DIRECCION DE DRAGADO Y CONTROL DE COSTAS	3 897
CX		REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES Y APOYO A LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL.	Reparar y construir las unidades navales de superficie que requiere la Armada de México y coadyuvar al desarrollo de la industria naval nacional.		SUBSECRETARIA	357 897
	01	Planeación, Coordinación y Mantenimiento de Astilleros y Centros de Reparación Naval.	Planear, coordinar y supervisar las actividades de los astilleros y centros de reparación naval a cargo de la Secretaría.	Coordinar y supervisar 9 proyectos de construcción naval.	DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	110 710

380

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 19

(Miles de Pesos)

P	SP	DENOMINACION	OBJETIVOS	METAS	UNIDAD RESPONSABLE	C O S T O
CY	02	Reparación y Mantenimiento de Unidades Navales.	Efectuar la reparación y mantenimiento de las unidades navales de superficie de la Secretaría y realizar los trabajos de reparación naval que requieran las instituciones públicas o privadas.	Reparar y mantener 500 unidades navales.	SUBDIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	233 460
	03	Construcción de Unidades Navales.	Construir las unidades navales de superficie de la Secretaría, así como las de otras instituciones públicas o privadas que lo requieran.	Construir 17 unidades navales.	DIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	211 793
	04	Capacitación, Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Industria Naval.	Preparar y capacitar técnicamente personal de la Secretaría para realizar tareas de construcción, reparación y mantenimiento de embarcaciones.	Capacitar 100 elementos en la industria naval.	SUBDIRECCION GENERAL DE REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES	1 850
		DESARROLLO DE LA INVESTIGACION OCEANOGRÁFICA NACIONAL.	Realizar las actividades encaminadas a la investigación y cuantificación de los recursos marítimos, el levantamiento topohidrográfico de las costas nacionales y el conocimiento y prevención de la contaminación marina.		SUBSECRETARIA	192 858
	01	Planeación y Dirección de la Investigación Oceanográfica.	Administrar y coordinar los programas de investigación oceanográfica, los estudios geodésicos, topohidrográficos y de contaminación marina.	Administrar y coordinar 21 proyectos de investigación.	DIRECCION GENERAL DE OCEANOGRAFIA	18 108
	02	Investigación Oceanográfica.	Contribuir al estudio sistemático del océano, mediante muestras biológicas, físicas, químicas y geológicas que permitan tener conocimientos actualizados de la vida marina, a fin de efectuar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del mar.	Supervisar 12 estudios de investigación oceanográfica.	DIRECCION DE INVESTIGACION OCEANOGRÁFICA	85 680
	03	Estudios Geodésicos y Topohidrográficos.	Realizar los levantamientos geodésicos y topohidrográficos para la elaboración de cartas náuticas y publicaciones que apoyan la navegación y la investigación científica en los mares nacionales, así como para usos tácticos y para realizar operaciones de auxilio en caso de desastre.	Supervisar 5 levantamientos geodésicos y topohidrográficos.	DIRECCION DE HIDROGRAFIA	35 156
	04	Prevención de la Contaminación Marina.	Conocer el grado de contaminación de los mares determinando las fuentes de contaminación más significativas en el área costera, para evaluar su impacto sobre los recursos renovables de las zonas costeras y económica exclusiva a corto y largo plazo, e instrumentar las medidas técnicas y legales para controlar la emisión de contaminantes al ecosistema marino.	Supervisar 4 estudios de la contaminación marina.	DIRECCION DE PREVENCION DE LA CONTAMINACION MARINA	27 914

201

**OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROGRAMAS SUSTANTIVOS
DE LA SECRETARIA DE MARINA
1980 - 1982**

Programa o Subprograma

Descripción

Objetivo

Metas

CU: Preservación de la Soberanía y de los Recursos Marítimos Nacionales.

Se trata del principal programa que realiza el Sector, el cual agrupa los recursos y acciones de las unidades de superficie y aéreas, así como los establecimientos terrestres que dispone la Armada de México para cumplir con su misión.

Salvaguardar la soberanía en los mares adyacentes, preservar los recursos marítimos, colaborar con las autoridades civiles y militares en la prevención y represión del contrabando y tráfico de estupefacientes y armas, y auxiliar a la población en casos y zonas de desastre.

O3: Salvaguarda de la Soberanía Nacional en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva.

El presente Subprograma está orientado a salvaguardar la soberanía nacional, a través de la utilización del poder naval de la Federación.

Ejercer la soberanía en aguas territoriales y realizar las maniobras y ejercicios de entrenamiento táctico.

Realizar 15 operaciones y maniobras de entrenamiento naval.

O1: Preservación de los Recursos Marítimos Nacionales y Vigilancia del Cumplimiento de la Legislación Vigente en las Áreas de Responsabilidad.

El Subprograma agrupa los medios y funciones destinados a la vigilancia del Mar Territorial y, al mismo tiempo desempeña una serie de tareas tales como: ayuda a la navegación marítima en aguas nacionales, auxilio a las poblaciones costeras en casos y zonas de desastre, etc.

Llevar a cabo la vigilancia de los recursos marítimos nacionales, proteger el tráfico marítimo fluvial y lacustre, efectuar operaciones de rescate y salvamento, y auxiliar a la población civil en casos y zonas de desastre.

Cubrir 120 400 000 millas náuticas en operaciones de vigilancia, incrementar en un 13 % la eficiencia de la vigilancia marítima.

O5: Seguridad, Ejercicio de la Jurisdicción Federal Militar y Vigilancia del Cumplimiento de la Legislación Vigente en la Faja Costera Nacional.

Por medio del Subprograma, se vigila la Faja Costera Nacional a lo largo de los 10,000 kilómetros de costas nacionales, asimismo se proporciona seguridad a instalaciones portuarias de propiedad federal.

Ejercer el control militar en los territorios bajo jurisdicción, evitar el contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes, colaborar en labores de vigilancia con las autoridades civiles y militares en la Faja Costera Nacional.

Cubrir 6 081 000 kilómetros cuadrados en vigilancia costera.

CV: Educación Pública Naval

El programa agrupa una serie de centros educativos pertenecientes a la Armada de México, por medio de los cuales se proporciona al personal de dicha Institución los cursos necesarios para su mejor preparación.

Desarrollar y fomentar la Educación Pública Naval a través de los conocimientos técnicos y científicos que permitan al personal de la Armada de México cumplir eficaz y eficientemente con las responsabilidades asignadas.

<u>Programa o Subprograma</u>	<u>Descripción</u>	<u>Objetivo</u>	<u>M e t a</u>
02 : Preparación Naval Superior	El Subprograma cuenta con los medios a través de los cuales cumple con su objetivo de especializar al personal militar (Almirantes, Capitanes y Oficiales) en conocimientos superiores de orden naval.	Proporcionar a los Almirantes, Capitanes y Oficiales de la Armada de México los conocimientos superiores de orden naval científico naval y marítimo que les permita cumplir con eficacia y eficiencia las responsabilidades que les asigne el alto mando.	Especializar 116 oficiales del personal de la Armada de México.
03 : Formación de Oficiales del Cuerpo General, Aviación Naval e Infantería de Marina.	El presente Subprograma engloba los medios y funciones que tienen como fin, proporcionar la educación naval a elementos que desarrollarán tareas de navegación y en tierra.	Formar y preparar al personal del Cuerpo General, de Aviación Naval y de Infantería de Marina en las tareas correspondientes a las áreas de navegación y de tierra respectivamente.	Formar 750 Oficiales Profesionales Navales.
04 : Preparación de Pilotos Navales	Se refiere al Subprograma que destina los medios y recursos con que cuenta, a la preparación de elementos en la operación de las unidades aeronavales.	Especializar a los pilotos aeronavales -- y preparar y capacitar técnicamente al personal que la Armada de México requiere para operar las unidades aeronavales en servicio.	Preparar y capacitar 40 pilotos aeronavales.
05 : Formación de Personal de Enfermería.	El Subprograma cuenta con un centro educativo, en donde se capacita al personal necesario que desarrollará actividades de enfermería en los hospitales y enfermerías navales.	Formar al personal de enfermeros para satisfacer los requerimientos de los diversos centros hospitalarios, unidades operativas y establecimientos de la Armada de México.	Formar 90 enfermeros
06 : Capacitación del Personal de Clases y Marinería.	El Subprograma en cuestión dispone de los recursos y medios con que cuenta, para capacitar personal que requiere la Armada de México en las unidades y establecimientos navales ubicados en los litorales y en la Zona Metropolitana.	Capacitar y adiestrar al personal de clases y marinería para servir en las unidades y establecimientos de la Armada de México.	Capacitar y adiestrar 900 elementos de Clases y Marinería.

<u>Programa o Subprograma</u>	<u>Descripción</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Meta</u>
07: Capacitación Administrativa y de Intendencia Naval.	Este Subprograma comprende las funciones y recursos que tienen como propósito capacitar al personal necesario para desarrollar actividades en las unidades operativas de la Armada de México.	Capacitar al personal que se requiera en la realización de tareas y actividades de apoyo logístico administrativo y de Intendencia Naval para las unidades operativas de la Armada de México.	Capacitar 129 elementos de Intendencia Naval.
08: Capacitación Submarina	El presente Subprograma agrupa los medios y funciones con los que cumple con el objetivo de capacitar elementos para realizar trabajos submarinos.	Capacitar personal para realizar tareas submarinas.	Capacitar 50 elementos para trabajos submarinos.
CW: <u>Construcción de Obras y Conservación y Mantenimiento de Instalaciones</u>	El Programa es uno de los más importantes que realiza el Sector debido a que tiene como objeto destinar sus medios y recursos a la creación de la infraestructura física necesaria, así como la reconstrucción y conservación de las instalaciones existentes.	Construir, reconstruir y conservar las instalaciones de la Secretaría, así como ejecutar las obras de dragado que requiere el Sector.	
03: Ejecución del Programa de -- Obras de la Secretaría.	Este Subprograma constituye la base de la operación de la Secretaría, ya que agrupa las funciones y medios orientados a crear la infraestructura física naval y administrativa para el adecuado funcionamiento de la Institución.	Llevar a cabo la ejecución de las obras de construcción y conservación que requieran las instalaciones operativas y administrativas de la Secretaría.	Construir y conservar 10 instalaciones.
C: <u>Reparaciones y Construcciones Navales y Apoyo a la Industria Naval Nacional.</u>	El presente programa es uno de los que de manera más sobresaliente apoya el logro de los objetivos de la Armada de México, ya que agrupa las funciones y medios destinados a construir y reparar las unidades de superficie y áreas que requiere dicha Institución. Adicionalmente el programa coadyuva con otros sectores en materia de reparación y construcción de embarcaciones, tales como: Pesca, Comunicaciones y Transportes, Pemex, etc.	Reparar y construir las unidades navales de superficie que requiere la Armada de México y coadyuvar al desarrollo de la Industria Naval Nacional.	

<u>Programa o Subprograma</u>	<u>Descripción</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Meta</u>
02: <u>Reparación y Mantenimiento de Unidades Navales.</u>	El Subprograma constituye uno de los principales mecanismos de apoyo a la Armada de México, ya que a través del mismo se mantiene en condiciones de operación la flota de la Armada de México. Paralelamente apoya en el mismo renglón a otros organismos públicos y privados.	Efectuar la reparación y mantenimiento de las unidades navales de superficie de la Secretaría y realizar los trabajos de reparación naval que requieran otras instituciones públicas o privadas.	Reparar y mantener 271 unidades.
03: <u>Construcción de Unidades Navales.</u>	El Subprograma cuenta con los medios y recursos, por medio de los cuales lleva a cabo las actividades de construcción de las unidades de superficie y áreas que requiere la Armada de México. Adicionalmente proporciona el servicio de construcción de embarcaciones a otros organismos públicos y privados.	Construir las unidades navales de superficie de la Secretaría, así como de otras instituciones públicas o privadas que lo requieren.	Construir 36 unidades.
04: <u>Capacitación, Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Industria Naval.</u>	El Subprograma está orientado a apoyar los objetivos del programa del cual forma parte, preparando y capacitando personal técnico que esté en condiciones de desarrollar actividades de reparación y construcción naval.	Preparar y capacitar técnicamente personal de la Secretaría para realizar tareas de construcción, reparación y mantenimiento de embarcaciones.	Capacitar 118 elementos en la industria naval.
CY: <u>Desarrollo de la Investigación Oceanográfica Nacional</u>	El Programa dispone de los medios que le permiten cumplir satisfactoriamente con las funciones que le competen, lo que paralelamente apoya la consecución de sus objetivos en el campo de la investigación oceanográfica.	Realizar las actividades encaminadas a la investigación y cuantificación de los recursos marítimos, el levantamiento topográfico de las costas nacionales y el conocimiento y prevención de la contaminación marina.	
02: <u>Investigación Oceanográfica</u>	El presente Subprograma cuenta con los recursos necesarios, los cuales son destinados a la realización de cruceros de investigación oceanográfica, que tienen como propósito llevar a cabo el inventario de los recursos marítimos nacionales.	Contribuir al estudio sistemático del Océano mediante muestreos biológicos, físicos, químicos y geológicos que permitan tener conocimientos actualizados de la vida marina, a fin de efectuar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del mar.	Supervisar 14 estudios de investigación oceanográfica.

<u>Programa o Subprograma</u>	<u>Descripción</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Meta</u>
03 : Estudios Geodésicos y Topohidrográficos.	Agrupar las funciones y medios que permiten ejecutar las acciones cuyo propósito es la elaboración de cartas náuticas y publicaciones que proporcionen mayores márgenes de seguridad a la navegación marítima en aguas, puertos e islas nacionales.	Realizar los levantamientos geodésicos y topohidrográficos para la elaboración de cartas náuticas y publicaciones que apoyan la navegación y la investigación científica en los mares nacionales, así como para usos tácticos y para realizar operaciones de auxilio en casos y zonas de desastre.	Supervisar 7 levantamientos geodésicos y topohidrográficos.
04 : Prevención de la Contaminación Marina.	Comprende el Subprograma los medios y recursos, por medio de los cuales se realizan los estudios encaminados a cumplir con el propósito de determinar los niveles de contaminación marina y conocer su impacto en el ecosistema marino.	Conocer el grado de contaminación de los mares determinando las fuentes de contaminación más significativas en el área costera, para evaluar su impacto sobre los recursos renovables de las Zonas Costeras y Zona Económica Exclusiva a corto y largo plazos, e instrumentar las medidas técnicas y legales para controlar la emisión de contaminantes al ecosistema marino.	Supervisar 2 estudios de contaminación marina.

**METAS DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS INSTITUCIONALES
PROGRAMADOS A MEDIANO PLAZO**

1980 - 1982

P R O G R A M A : PRESERVACION DE LA SALUD Y ASISTENCIA MEDICA Y HOSPITALARIA

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1 9 8 1	1 9 8 2		1 9 8 1	1 9 8 2

1.- Adquisición de equipo e instrumental médico.

Comprende la adquisición del equipo e instrumental médico necesario que se utiliza en labores normales en los hospitales y enfermerías con que cuenta esta Secretaría, tales como: Aparatos de Rayos X, máquinas esterilizadoras, mesas de operación, etc.

Tomando en cuenta la importancia que reviste para esta Dependencia el servicio médico que se presta al personal militar, así como a los derechohabientes se considera indispensable contar con el equipo e instrumental médico acorde a las necesidades actuales e fin de ampliar y mejorar la atención médica-hospitalaria.

4 Equipar Unidades Médicas.

N

23 000 000

Proporcionar el instrumental médico quirúrgico a los hospitales y enfermerías que tiene a su cargo esta Secretaría.

PROGRAMA : PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981 C	1982 C
<p>1.- Adquisición de seis buques guardacostas.</p> <p>Estora: 67.00 mts. Desplazamiento a plena carga: 930 tons. Velocidad: 19 nudos Autonomía: 3900 millas Tripulación: 54 elementos</p> <p>Cada uno de las unidades cuenta con los medios necesarios para transportar un helicóptero tipo Alobuete 3.</p> <p>Se incluye el gasto correspondiente a la tripulación.</p>	<p>La incapacidad de cubrir con las unidades disponibles en el área de responsabilidad, principalmente debido a que la mayoría de éstas tienen en promedio -- 40 años en el servicio, originando en consecuencia bajo rendimiento en su operación, así como elevados costos en su conservación y mantenimiento, se hace indispensable la adquisición de estas embarcaciones a fin de incrementar la efectividad en la vigilancia y control del área asignada.</p> <p>Con dicho proyecto se espera incrementar la vigilancia en un 13 % de eficiencia en la cobertura del Mar Patrimonial. Incluye inversión para operación.</p>	6 Unidades	Sustituir unidades de superficie	N 1 519 000 000	774 000 000 33 000 000	157 000 000
<p>2.- Adquisición de seis helicópteros.</p> <p>Consiste en la adquisición de helicópteros tipo Alobuete 3, con una autonomía de 60 hrs. de vuelo que serán alojados en los buques guardacostas los que cuentan con sistema de radio-comunicación, especialmente diseñado para cubrir el margen necesario de frecuencia para establecer comunicación con otras aeronaves, buques o estaciones costeras.</p>	<p>El proyecto comprende la adquisición de seis helicópteros que serán destinados a reforzar las tareas de vigilancia del Mar Territorial, auxilio, rescate y operaciones de transporte de personal y equipo.</p>	6 Unidades	Complementar el equipo auxiliar de los guardacostas.	N Dis. 6 000 000	Dis. 6 000 000	
<p>3.- Adquisición de 7 lanchas anfibia.</p> <p>Consiste en la adquisición de vehículos anfibios Pegaso VAP 4 x 4 de apoyo logístico modelo 3550/1 con motor Pegaso Diesel de 170 CV, siendo sus principales características:</p> <p>Estora: 8.850 mts. Manga: 2.500 " Altura Máx. Cargado: 2.650 " Distancia entre ejes: 3.450 " Long. útil para carga: 3.200 "</p>	<p>La adquisición de las lanchas anfibia serán de gran utilidad para dar apoyo logístico en las operaciones de vigilancia marítima y costera que realice la Armada de México, ya que éstas pueden ser lanzadas desde unidades navales de transporte a una distancia media de la costa alcanzar éste y desplazarse en tierra (en toda clase de terreno). Las características de los vehículos anfibia se adecúan a las operaciones de desembarco, en virtud de ser fácilmente maniobrables.</p>	7 Unidades	Proporcionar material adecuado para una más eficaz vigilancia costera por la Infantería de Marina y la Policía Marítima.	N Dis. 1 600 000	Dis. 1 600 000	

P R O G R A M A : PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
					C	C
<p>Ancho sill p/carga 2.050 Mts. Cap. Mts. Carga 6.5 M³ Ángulo de Apron. 33° Capacidad de depósito combustible. 250 Lts. Autonomía 830 Km. Consumo Apron. 308/100 Km.</p>						
<p>4.- Red de Estaciones de radar</p> <p>Adequación de equipos de detección e identificación con alcance directo de 80 millas y con alcance a base de aviones y buques hasta 200 millas. Dicho equipo será distribuido a unidades a flota, aéreas y estaciones de radar costanero.</p>	<p>Los radares serán ubicados en lugares estratégicos para apoyar a las unidades navales de superficie y aéreas en misiones de vigilancia en el Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva.</p>	Instalaciones	Instalaciones	P	5 500 000	20 000 000
<p>5.- Red de Comunicación Inter-<u>area</u>.</p> <p>El proyecto comprende la adquisición de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Equipos transmisores y receptores de radio. Equipos y aparatos telegráficos. Equipos transreceptores. 	<p>Es necesario continuar instalando sistemas de integración de comunicación entre aeronaves, infantería de marina y unidades a flota por lo que es de gran importancia adquirir el equipo de radio comunicación y conservar los ya existentes; siendo necesario también contar con la tecnología apropiada y desarrollar los principios básicos de integración de los sistemas actuales a los procesos de eficiencia en el servicio y cumplimiento fiel y exacto de las obligaciones de la Armada de México.</p>	Estaciones	Estaciones	P	36 000 000	46 000 000

PROGRAMA : PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto			
		1981	1982		1981	1982	1981	1982
<p>6.- Plan Nacional de Contingencia para la Prevención y -- Control de la Contaminación Marítima.</p> <p>El presente proyecto contempla la continuación (3ra. etapa) de dicho Plan, el cual consiste en cumplir cabalmente con el convenio que sobre Prevención y Control de Derrames de Hidrocarburos en el Mar signaron en 1980 los Gobiernos de México y de los Estados Unidos de Norteamérica.</p>	<p>El Plan está orientado a instrumentar estrategias adecuadas para proteger el medio ambiente marino de los posibles derrames de hidrocarburos en el mar. Es indispensable para continuar con dicho Plan, la creación de 120 plazas milleras.</p>	Estaciones	Estaciones	P	60 000 000		90 000 000	13 000 000
<p>7.- Inversión para conservación de unidades de superficie y aeronavales.</p> <p>Se refiere fundamentalmente a la adquisición de las refacciones que se requieren para realizar las reparaciones necesarias a las flotas navales de superficie y aéreas de la Armada de México.</p>	<p>Tomando en consideración la importancia que reviste conservar y mantener en condiciones de operación las unidades a flote y aéreas, es necesario el encauzar recursos presupuestarios a fin de apoyar las funciones encomendadas a esta Dependencia.</p>	102 Embarc. 44 Aeronaves Conservar y Mantener en condiciones de operación a 146 unidades de superficie y aéreas.	102 Embarc. 44 Aeronaves Conservar y mantener en condiciones de operación a 146 unidades de superficie y aéreas.	N	297 729 000		358 008 000	
<p>8.- Inversión para operación de unidades y establecimientos navales.</p> <p>Adquisición de mobiliario, vehículos y equipo de transporte, maquinaria y equipo y armamentos indispensables para dotar a las unidades y establecimientos navales de la Armada de México.</p>	<p>Ante la necesidad de proporcionar el apoyo logístico a las embarcaciones y aeronaves de la Armada, es importante incrementar los recursos presupuestarios para que dichas unidades operen con mayor eficiencia.</p>	102 Embarc. 50 Aeronaves Proporcionar apoyo logístico a 152 unidades.	118 Embarc. 50 Aeronaves Proporcionar apoyo logístico a 168 unidades.	N			402 612 000	

PROGRAMA : PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
<p>9.- Integración y complementación de la Infantería de Marina y de Policía Marítima.</p> <p>Contempla la incorporación de 6 Compañías de las cuales 4 son de Infantería de Marina y 2 son de Policía Marítima. Dicho proyecto engloba la incorporación de efectivos y la construcción de instalaciones y alojamientos necesarios para los mismos.</p>	<p>Con la incorporación de 6 nuevas Compañías se reforzará la capacidad de las zonas y sectores no vales en labores de vigilancia, -- auxilio a las poblaciones costeras en casos y zonas de desastre y -- seguridad a los puertos e instalaciones de propiedad federal y en general a ejercer la jurisdicción federal militar en la faja costera.</p>	6 Compañías		N	38 000 000	217 000 000
<p>10.- Creación de un Nuevo Mando Territorial.</p> <p>Comprende la creación de un Sector Naval en Isla Cedros, Baja California. (Pendiente de definir su realización).</p>	<p>Contar con las instalaciones necesarias a fin de reforzar las actividades de vigilancia en las áreas de responsabilidad.</p>	1 Mando Territorial.		N	36 000 000	
<p>11.- Adquisición de equipo auxiliar para unidades aéreas y de superficie.</p>	<p>Dotar a las unidades aéreas y de superficie del equipo auxiliar necesario para cumplir con mayor eficacia las actividades que le son encomendadas.</p>	147 Unidades		N	70 600 000	

PROGRAMA : EDUCACION PUBLICA NAVAL

Denominación y Principales Características	Justificación	M e s e s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
<p>1.- Adquisición de un buque velero-escuela.</p> <p>El buque será construido en España por la Empresa Constructora "Astilleros y Talleres Celaya, S. A." sus características principales son:</p> <p>Eslora total 79,8 mts. Manga de trazado 14,5 mts. Puntal 9,8 mts. Capacidad de alojamiento 112 Pers. Se incluye el gasto correspondiente a la tripulación.</p>	<p>La formación que reciben los Cadetes en la H. Escuela Naval requiere en forma urgente de equipo adecuado con el cual se puedan complementar los cursos impartidos a nivel teórico; de esta manera los educandos estarán en condiciones de aplicar en el mar sus conocimientos adquiridos. Incluye la inversión para operación del buque.</p>	1	Unidad	N	303 600 000	75 900 000 40 000 000
<p>2.- Adquisición de dos simu-- ladores técnicos para el Centro de Estudios Superio- res Navales y para la H.- Escuela Naval Militar.</p> <p>Sus principales características son las siguientes:</p> <p>Altura : 2,03 mts. Ancho fusteaje: 90 mts. Envergadura ala : 3,53 mts. Longitud : 3,48 mts. Radio de giro : 2,31 mts. Peso : 590 Kgs.</p>	<p>La incorporación de nuevas unidades aeronavales requiere de adiestrar en tierra a los alumnos tanto de la H. Escuela Naval, como del Centro de Estudios Superiores Navales en las técnicas de vuelo, --cuéntan que se hará posible a través de esta adquisición.</p>	2	Unidades	N		140 000 000
<p>3.- Inversión para conservación de instalaciones educativas navales.</p> <p>La conservación y mantenimiento de instalaciones educativas se realizará en los diversos centros tanto foráneos como locales con que cuenta la Armada de México.</p>	<p>La inversión estará destinada a la conservación de instalaciones educativas navales a fin de conservar, mejorar y mantenerlas en óptimas condiciones de operación.</p>	7	Centros Educativos	N		50 500 000

Proporcionar a los guardiamarinas un buque-velero con el propósito de que realicen sus viajes de prácticas en óptimas condiciones.

Proveer a los elementos de la Armada de México los instrumentos necesarios para su eficiente capacitación y adiestramiento.

Proporcionar a las instalaciones educativas navales la conservación y mantenimiento que requieran para su adecuado funcionamiento.

P R O G R A M A : CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
<p>1.- Construcción de Instalaciones administrativas en el D.F.</p> <p>Estas fueron iniciadas en una -- primera etapa durante 1980 en -- la que se definieron los aspectos de ubicación y construcción de acuerdo con los convenios con el Deppto. del D. F. y la SAHOP. Los conceptos globales del proyecto comprenden las áreas funcionales siguientes:</p> <p>A) Área Administrativa: Contempla un conjunto de edificios modulares en dos niveles y una torre central, consistentes en estructuras de concreto que se desarrollarán en una superficie de 34 330 m².</p> <p>B) Área de Servicios: Comprende básicamente Talleres Generales, Gasolinero, Hospital, Oficinas de transporte, Centro de Estudios Superiores Navales, Tienda, Guarderío, Almacenes; que se desarrollarán en una superficie aproximada de 19 910 m².</p> <p>C) Área Militar: que contempla Patio de Honor, Arca Bandera, Capitanía, Cuartel de Prevención, Unidad Coctea-Comedor para 100 personas, Unidad de Servicios, Pabellón de Policía, Alojamiento para Sección de Infantería de Marina, Alojamiento para una Sección de Fusileros -- Paracaidistas, Pabellón de Armas y -- Municiones, Áreas Deportivas, así como Áreas para Prácticas de Tiro que estarán ubicadas en una superficie aproximada de 3 596.27 m².</p>	<p>Para el adecuado cumplimiento de las labores administrativas que realiza la Secretaría de -- Marina se requiere agrupar a todas sus Dependencias en un local cuya ubicación y características sean las requeridas -- para el mejor desempeño de sus funciones.</p>	1 Edificio	P	200 000 000	367 000 000	(Pendiente de Autorizar)

P R O G R A M A : CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES

Denominación y Principales Características	Justificación	M e i a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981 I C	1982 I C
<p>2.- Construcción de instalaciones militares en el D.F., puertos, costas e islas navales.</p> <p>Comprende las sig. instalaciones: alojamientos, centros educativos, unidad de servicio y obras complementarias.</p>	<p>Con la finalidad de dar cumplimiento pleno de la jurisdicción federal en la faja costera nacional, se considera necesaria la creación de la infraestructura física que apoye las labores de vigilancia de la Infantería de Marina en dicha área.</p>	Instalaciones	Instalaciones	N	316 790 000	140 000 000
<p>3.- Conservación de instalaciones administrativas y navales.</p> <p>Las instalaciones a conservar comprenden: alojamientos, unidades de cocinas-comedor, unidades de servicio, escalones de mantenimiento, almacenes y locales administrativos, etc.</p>	<p>La inversión requerida será destinada a mantener en óptimas condiciones de operación las instalaciones navales y administrativas con la finalidad de cumplir los programas tanto sustantivos como de apoyo que tiene encomendados la Dependencia.</p>	Instalaciones	Instalaciones	N	15 000 000	35 000 000
<p>4.- Adquisición de equipo de construcción y de dragado.</p> <p>El proyecto contempla la adquisición de equipo de: construcción (motocombinadoras, revoladoras, vibradores para concreto, palas, cargadores) y dragas estacionarias.</p>	<p>Se hace necesario adquirir el equipo adecuado con el cual se esté en condiciones de realizar los Programas de Obras y de Dragado de la Secretaría.</p>	Contar con el equipo indispensable para dar cumplimiento al programa de obras y de dragado del Ramo,		N	18 760 000	26 260 000
<p>5.- Estudios y proyectos de obra.</p> <p>Elaboración de estudios de factibilidad y planos arquitectónicos de los proyectos de obra de mayor importancia de la Secretaría, contemplándose también los la ejecución de control de calidad de las obras en proceso.</p>	<p>Estos estudios y proyectos se hacen necesarios para programar las obras en los lugares adecuados, así como con las características que la institución requiere.</p> <p>En lo referente al control de calidad de las obras en proceso es importante efectuar un seguimiento respecto a las normas y requerimientos en materia de construcción que las edificaciones requieran tanto en los materiales como en la seguridad que deben tener por su carácter público.</p>	Estudios	Estudios	N	27 000 000	15 000 000

P R O G R A M A : REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES Y APOYO A LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL.

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
				I	I	C
<p>1. - Construcción de 5 unidades aeronavales tipo "Tornado".</p> <p>Comprende la construcción de unidades aeronavales tipo "Tornado", constando con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de 4 plazas - Motor con 235 caballos de potencia. - Peso bruto de 1 300 Kg. 	<p>Es fundamental que la Armada de México cuente con este tipo de aeronaves para realizar los vuelos del ciclo primario de entrenamiento para los pilotos que cursan sus estudios en la Escuela de Aviación Naval.</p>	5 Unidades		N		15 000 000
						Proporcionar a los pilotos de la Armada de México las unidades aeronavales necesarias para su entrenamiento.
<p>2. - Construcción de lanchas patrulleras tipo "Orisco".</p> <p>El proyecto consiste en la construcción de lanchas de gran maniobrabilidad, poca calado y alta velocidad, con condiciones especialmente necesarias para el servicio de vigilancia en aguas restringidas y de poca profundidad como son: bahías, esteros, etc.</p> <p>Las unidades cuentan con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> Eslora total: 14.30 mts. Eslora línea de flotación: 13.00 mts. Manga Máxima: 4.40 mts. Puntal al Centro: 2.38 mts. Calado: .92 mts. Velocidad Máxima: 21 Nudos Autonomía: 112 Horas 2352 Millas 	<p>Se considera indispensables estas unidades para reforzar la vigilancia en zonas estratégicas de poca profundidad.</p>	5 Unidades		N		50 000 000
						Construir unidades de vigilancia.

PROGRAMA : REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVALES Y APOYO A LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL.

Denominación y Principales Características	Justificación	Me t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981	1982
		I	C	I	C	
<p>3.- Reparaciones en dique y a flote de unidades navales de superficie.</p> <p>Comprende la reparación, mantenimiento y conservación en dique y a flote de unidades navales de superficie de la Armada de México, así como de unidades públicas y privadas.</p>	<p>Es necesario reparar, mantener y conservar en óptimas condiciones de operatividad a las unidades navales de superficie de la Armada de México, así como de otras dependencias y entidades tales como PEMEX, Departamento de Pesca, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etc.</p>	500 Unidades	271 Unidades	N		30 000 000
<p>4.- Inversión para Conservación y Operación de Astilleros y Centros de Reparaciones Navales.</p> <p>Engloba la inversión destinada a la conservación y operación de astilleros y centros de reparaciones navales a fin de conservar y mejorar la capacidad de servicio de los mismos.</p>	<p>La inversión solicitada se destinará a sufragar los gastos de operación, conservación y mantenimiento de instalaciones de los Astilleros y Centros de Reparación Naval.</p>	9 Establecimientos	9 Establecimientos	N		40 000 000

PROGRAMA : DESARROLLO DE LA INVESTIGACION OCEANOGRAFICA NACIONAL

Denominación y Principales Características	Justificación	M e t a s		Nuevo o/en Proceso	Gasto y Costo del Proyecto	
		1981	1982		1981 C	1982 C
<p>1.- Estudios de Investigación Oceanográfica.</p> <p>Comprende la realización de 14 estudios, levantamientos y cruceros en diversos litorales de la República.</p>	<p>El país requiere actualmente de información confiable en lo relativo a las corrientes oceánicas de nuestros litorales, sus características físicas, químicas, biológicas y geológicas con el fin de proteger los recursos marinos y aprovecharlos racionalmente.</p>	Supervisar 12 Estudios	Supervisar 14 Estudios	N	41 500 000	50 000 000
<p>2.- Estudios geodésicos y topográficos.</p> <p>Contempla la realización de 7 estudios geodésicos y topográficos en diversas costas y litorales del país.</p>	<p>Este tipo de estudios harán posible la obtención de información para continuar en la actualización de las cartas de navegación y portulanos de importancia fundamental para la navegación comercial, que al mismo tiempo apoyan actividades tales como la exploración y explotación pesquera y petrolera.</p>	Supervisar 5 Estudios	Supervisar 7 Estudios	N	19 712 000	30 000 000
<p>3.- Estudios de Prevención de la Contaminación Marina.</p> <p>Engloba la realización de los siguientes estudios: Impacto ambiental de las explotaciones petrolíferas en la Sonda de Campeche y estudio para el establecimiento de una zona de vertimiento de desechos petroleros frente a la costa del Golfo de Tehuantepec, Oax.</p>	<p>Tomando en cuenta los asentamientos humanos de gran magnitud en las áreas costeras, y por otra parte las zonas de explotación petrolera, factores ambos de contaminación marina se hace necesario instrumentar los estudios mencionados con el fin de prevenir posibles daños irreversibles a la fauna y flora marina en aguas nacionales.</p>	Supervisar 4 Estudios	Supervisar 2 Estudios	N	17 500 000	15 000 000
<p>4.- Adquisición de equipo e instrumentación de investigación oceanográfica.</p> <p>Comprende la adquisición de equipo de fotografía; medidores de conductividad, correntímetros, espectrofotómetros, batímetros, etc.</p>	<p>Dado su alto carácter científico y tecnológico, así como su importancia en el conocimiento de los litorales de investigación oceanográfica requiere ser apoyada eficazmente en la adquisición del material y el equipo adecuado que provea la información confiable en estas áreas.</p>			N		21 000 000

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS PREVISIONES FINANCIERAS
CONTENIDAS EN EL PROGRAMA DE ACCION DE LA SECRETARIA
DE MARINA 1980-1982, Y LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES
AUTORIZADAS A LA INSTITUCION EN ESE PERIODO .**

PROGRAMA DE ACCION DE LA SECRETARIA DE MARINA
 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES AUTORIZADAS A LA INSTITUCION
 EN ESE PERIODO

(Solo se contemplan los Programas Sustantivos)
 (Miles de Pesos)

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PROGRAMA DE ACCION DE LA SECRETARIA DE MARINA			PRESUPUESTOS ANUALES DE LA INSTITUCION		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
CU PRESERVACION DE LA SOBERANIA Y DE LOS RECURSOS MARITIMOS NACIONALES. SEGURIDAD, VIGILANCIA Y EJERCICIO DE LA JURISDICCION FEDERAL MILITAR EN LA FAJA COSTERA.	3 450 667	5 920 946	8 852 043	3 372 626	5 543 988	8 140 140
CU EDUCACION PUBLICA MARITIMA	208 150	302 481	401 802	157 172	250 351	300 000
CV CONSTRUCCION DE OBRAS Y CONSERVA- CION Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES.	520 800	722 000	500 000	500 000	500 000	500 000
CX REPARACIONES Y CONSTRUCCIONES NAVA- LES Y APOYO A LA FUERZA NAVAL NA- CIONAL.	400 100	592 316	904 275	383 613	557 811	841 000
CY DESARROLLO DE LA INVESTIGACION OCEA- NOGRAFICA NACIONAL.	110 022	198 860	283 602	105 084	192 854	270 000
TOTALES POR AÑO :	4 689 439	7 737 203	10 941 145	4 542 845	7 243 194	10 135 250

106

ORGANOGRAMA

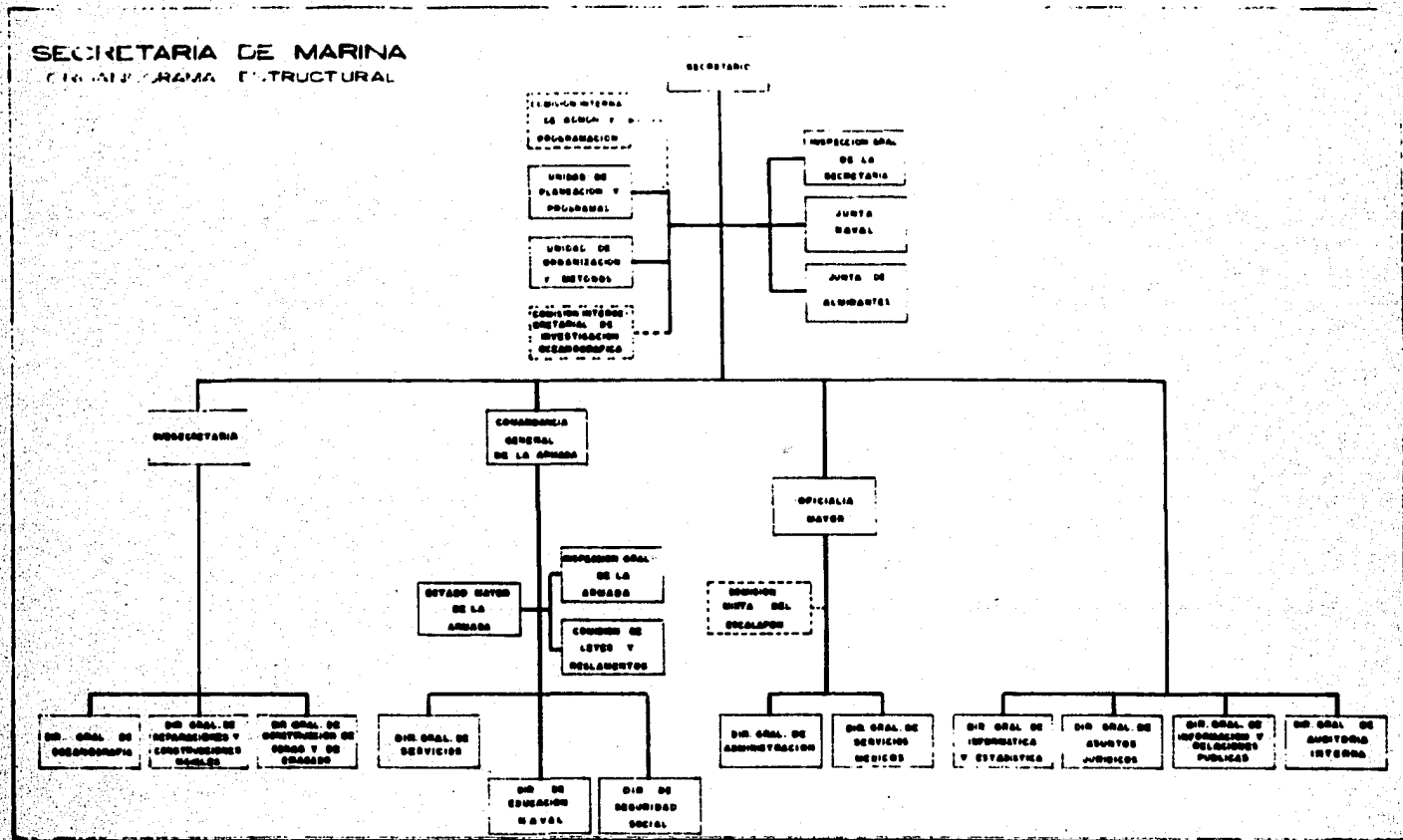
ESTRUCTURAL

DE

LA

INSTITUCION

SECRETARIA DE MARINA
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA I

- LEWIS WILLIAM ARTHUR. "La Planificación Económica" México, F. C. E. 1965.
- LEWIS WILLIAM ARTHUR. "Teoría de la Planificación Económica". México, F. C. E. 1968.
- TINBERGEN, JAN. "La Planeación del Desarrollo". México - 1963. F. C. E.
- WOYTINSKY, W. S. "La Planeación Económica en Norteamérica" en Revista de Investigación Económica. Tercer Trimestre 1957, Vol. XVIII No. 67 U.N.A.M.
- DOS SANTOS THEOTHONIO. "Imperialismo y Dependencia en América Latina" México 1978.
- VUSCOVIC PEDRO. "Técnicas de Planificación" en: Resumen de Conferencias dictadas en el Programa de Capacitación. Mimeo Santiago de Chile, 1962.
- CIBOTTI Y SIERRA. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Editorial Siglo XXI. México 1977.
- HAGEN, EVERETT E. "La Planeación del Desarrollo Económico" F. C. E. México 1973.
- I. L. P. E. S. "Experiencias y Problemas de Planificación en América Latina" Editorial Siglo XXI. México 1974.
- VARIOS AUTORES. "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Editorial Siglo XXI. México 1968.
- PICHARDO PAGAZA I. "Diez Años de Planificación y Administración Pública en México". I. N. A. P. México 1974.
- MOLINA LOPEZ, GUILLERMO. "El Presupuesto por Programas en el Sector Público" U.N.A.M. México 1974.

- RODRIGUEZ AZNAR, JOSE V. "Elementos de Economía Presupuestaria". Ministerio de Hacienda, Venezuela 1974.
- O. N. U. "Presupuesto por Programas y Ejecución de Actividades". (E/CN. 12/BRW L2/L4) 1962.
- ILPES. "Guía para la Presentación de Proyectos" Siglo XXI - México 1972.
- MOLINA LOPEZ, GUILLERMO. "Coordinación de los Procesos de Planificación y Presupuesto". O. E. A. , C. I. C. A. P. Argentina, Septiembre - Octubre 1976.

BIBLIOGRAFIA II

- ROSENZWEIG: El Desarrollo Económico de México de 1877 a 1911, en el Trimestre Económico No. 32 (julio - septiembre de 1965, p. 412).
- ROGER HANSEN: La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI, 1974.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO: La Reforma Administrativa en México, I.N.A.P. No. 3, México 1975.
- LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA : D.O. 12 - julio - 1930.
- PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO: Plan Sexenal 1934 - 40. Documentos, México 1933.
- PICHARDO PAGAZA IGNACIO : 10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos) I.N.A.P. No. 2 . México 1974.
- S. WIONCZEK, MIGUEL : Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México, Ed. Siglo XXI. México 1965.
- PARTIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA : Plan Sexenal - 1940 - 46 . México 1939.
- SANFORD A. MOSK : Industrial Revolution in México . University of California Press, Los Angeles 1950.
- NACIONAL FINANCIERA , COMISION MIXTA : El Desarrollo Económico en México y su capacidad para absorber capital - del exterior. México 1964.
- LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL: D.O. 31 - dic. - 1947.
- DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES ENCARGADAS DEL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL . D.O. 31 - dic. - 1948.

- ACUERDO PRESIDENCIAL QUE DISPONE QUE LA COMISION DE INVERSIONES DEPENDERA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA : D.O. 29 - oct. - 1954.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA : Inversión Pública Federal 1925 - 1963 . México 1964.
- BIRF : Programa de Inversiones Públicas de México 1957 - 58 Whashington, D.O. 1957 . Mimeografo.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO : D.O. 23 - dic. - 1958.
- ACUERDO PRESIDENCIAL PARA QUE LAS SECRETARIAS ENVIEN SUS PROGRAMAS DE INVERSION: D.O. 30 - junio - 1959.
- ACUERDO PRESIDENCIAL A LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO PARA ACELERAR EL DESARROLLO ECONOMICO INTEGRAL DEL PAIS CON BASE EN CRITERIOS DE PLANEACION INTEGRAL: D.O. 7 - julio - 1961.
- ACUERDO PRESIDENCIAL QUE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL : D.O. 1 - marzo - 1962.
- O.E.A. : El Desarrollo Económico y Social en México, México, D.F. 1965.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO : Programa 3 Revista de Divulgación y Análisis julio-octubre de 1980.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA : La Planeación en México, México 1969.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA : Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Inédito 1965.
- LUIS ECHEVERRIA A. Primer Informe de Gobierno . 1 de septiembre 1971.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA : Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971 1976. México 1971.

- ACUERDOS PRESIDENCIALES: D.O. 27 - enero - 1971 ,
13 - marzo - 1973 y 27 - feb. -1971.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: Los 100 -
Puntos del Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 , México 1975.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA: Lineamientos para la -
Formulación del Presupuesto 1976. México 1975.
- LOPEZ PORTILLO JOSE: 1er. Informe de Gobierno 1977.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO: Revista de Administración
Pública Instituto Nacional de Administración -
Pública, México 1977
- DECRETO PRESIDENCIAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN
GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982: D.O. 15 - abr. 1980
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Plan Glo
bal de Desarrollo 1980 - 1982. México , agosto 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Línea -
mientos para la Formulación del Programa de Acción del Sector
Público 1980 - 1982. México 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Docu -
mento Sectorial de Instrumentación del Plan Global de Desarro
llo. (Secretaría de Marina). México, marzo 1981.

BIBLIOGRAFIA IIISECRETARIA DE GOBERNACION

Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal. D.O. 6-IV-34.

Decreto por el que se cambia la denominación de la Secretaría de Guerra y Marina por la de Defensa Nacional. D.O. 1-XI-37.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 30-XII-39.

Reglamento Interior del Departamento de la Marina Nacional. D.O. 13-VIII-40.

Decreto que Reforma la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, creando la Secretaría de Marina. D.O. 31-XII-40.

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. D.O. 15-III-41.

Decreto por el que se crea el Departamento de Dragado de la Secretaría de Marina. D.O. 12-XI-42.

Decreto por el que se crea la Dirección General de Construcciones Navales. D.O. 31-XII-43.

Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O. 2-I-47.

Reglamento de la Inspección General de la Secretaría de Marina. D.O. 7-II-57.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O. 24-XII-58.

Decreto por el que se crea la Dirección General de Faros e Hidrografía y se suprime la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas. D.O. 1-XII-60.

Decreto por el que se crea el Centro Médico Naval que reúne los servicios de asistencia, docencia e investigación científica a cargo de la Secretaría de Marina. D.O. 29-VII-65.

Acuerdo por el que se establece las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal. D.O. 28-I-71.

Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, - Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal. D.O. 11-III-71.

Decreto por el cual se establece una Zona Económica Exclusiva, situada fuera del Mar Territorial. D.O. 6-II-76.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. -- 29-XII-76.

Acuerdo por el que para los efectos del artículo VI del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias, la Secretaría de Marina será la autoridad que ejerza todas y cada una de las funciones previstas en dicho convenio. D.O. 30-I-78.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, presidida por la Secretaría de Marina. D.O. 22-II-78.

Manual de Organización y Funcionamiento de la Comisión Inter-na de Administración y Programación. D.O. 5-VII-79.

BIBLIOGRAFIA IV

- **SECRETARIA DE GOBERNACION.** "Reglamento Interior de la Secretaría de Marina". D.O. 10-V-77.
- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** " Programa 3 : Antecedentes de la Planeación en México". México junio de 1980.
- **SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.** "Lineamientos para la Formulación del Presupuesto con Orientación Programática" . México, junio de 1976.
- **CENTRO DE CAPACITACION PARA EL DESARROLLO. (S. P. P.)** "Experiencia y Práctica del Presupuesto por Programas." México, 1980.
- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** "Manuales de Programación - Presupuestación 1979, 1980, 1981 y 1982".
- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** " Presupuesto de Egresos de la Federación Ramo XIII. 1977, 1978, -- 1979, 1980, 1981 y 1982".
- **SECRETARIA DE MARINA.** " Catálogos Programáticos 1977, - 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982".

BIBLIOGRAFIA V

- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** "Plan Global de Desarrollo 1980-1982." México, abril de 1980.
- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** "Documento Sectorial de Instrumentación del Plan Global de Desarrollo (Secretaría de Marina)". México, marzo de 1981.
- **SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.** "Metodología para la Formulación del Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo 1980-1982." México, mayo de 1980.
- **SECRETARIA DE MARINA.** "Programa de Acción de la Secretaría de Marina 1980-1982". México, julio de 1980.