

2 ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**ADMINISTRACION PÚBLICA Y  
PARTICIPACION CIUDADANA**

**TESIS PROFESIONAL**

**Que para obtener el título de**

**Licenciado en Ciencias Políticas y**

**Administración Pública**

**Especialidad en Administración Pública**

**p r e s e n t a**

**JOSE LUNA MANDUJANO**

**México, D. F.**

**1986**



## **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 está 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.

# I N D I C E

	PAGS.
INTRODUCCION .....	3
I.- CONTRADICCIONES EN LA ECONOMIA CAPITA- LISTA 1979-1982 .....	6
1.1. Fundamentos teóricos .....	6
1.2. Recesión de la Economía capitalista Internacional.....	9
1.3. Fluctuaciones en la economía mexi- cana, 1979-1982 .....	17
II.-EL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA, 1979.	44
2.1. El proceso Administrativo global - 1979.....	44
2.2. Especialización en las fases del proceso administrativo global .....	51
2.3. Jerarquía en las fases del proceso administrativo global. ....	53
2.4. Diferenciación de procedimientos en las fases del proceso administrati- vo global .....	61
2.4.1. Planeación .....	61
2.4.2. Programación-Presupuestación.	63
2.4.3. Evaluación .....	72
2.4.4. Información .....	77

	PAGS.
III.- ADMINISTRACION PUBLICA Y PARTICIPACION CIUDADANA .....	84
3.1. Administración de la crisis re-cesión .....	84
3.2. Procedimientos administrativos de participación ciudadana en el proceso administrativo global de la administración pública federal mexicana 1977-1982 .....	85
3.2.1. Participación ciudadana en la metodología del Plan -- Global de desarrollo 1980-1982. ....	87
3.3. Participación ciudadana en proceso de planeación económica y social..	89
3.4. Sistema de participación ciudadana en el proceso de planeación socio-económica mexicana .....	95
3.4.1. Participación social en el proceso de planeación socio-económica 1983-1988 .....	99
CONCLUSIONES .....	106
BIBLIOGRAFIA .....	111

## INTRODUCCION.-

La presente investigación tiene como objeto básico explicar la forma en que las contradicciones del modo de producción capitalista inciden en los cambios del proceso administrativo global de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información de la administración pública federal del Estado capitalista en México.

El fundamento teórico específico para explicar ese problema, es considerar que los cambios y contradicciones de la economía capitalista no son en absoluto insignificantes, son esos cambios los que influyen en los cambios en la actividad organizativa del Estado.

Es por tal razón, que elegí el período de 1979-1982 - por considerar que es el momento en que se generan cambios en el proceso administrativo global de la administración pública federal del Estado capitalista en México ante la agudización de las contradicciones socio-económicas de la economía capitalista.

La exposición de este problema se realiza de acuerdo con el fundamento básico de que la administración pública es la actividad organizadora del Estado capitalista, por lo

que sigue la tendencia de las contradicciones socio-económicas del modo de producción capitalista, y que a su vez reincide en esas contradicciones.

En el capítulo primero se estudia la recesión de la -- economía capitalista a nivel internacional, las características principales desde 1974-1975, que incide en las grandes -- potencias capitalistas y por tal razón, se interrelaciona -- con el ciclo de la economía en México. Esta recesión ha de-- terminado la tendencia del ciclo industrial capitalista en los años siguientes, en especial para el estudio de la fase durante 1979.

La economía capitalista en México sigue con pequeñas -- variaciones temporales la tendencia de la economía capita-- lista internacional. En este ciclo de la economía capita-- lista en sus fases de recesión-reactivación-crisis-recesión, se relaciona el momento en que se realizan los cambios en -- el proceso administrativo global de la administración públi-- ca federal en 1979.

En el capítulo segundo se hace un análisis de los cam-- bios en el proceso administrativo global de la administra-- ción pública federal del Estado Capitalista en México, du-- rante 1979. En estos cambios incide la agudización de las

contradicciones en la economía capitalista, que propician la complejidad de las actividades económicas de la administración pública, que se expresa en las fases de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información del proceso administrativo global. Cambios técnico-administrativo indispensables para que la burocracia política elabore la política económica, que contiene las tácticas económicas para administrar la crisis.

En el capítulo tercero, se estudia la forma en que la burocracia política del Estado capitalista en México pretende obtener legitimidad, ante la agudización de las contradicciones económicas en la fase de crisis-recesión del ciclo industrial capitalista. Sistematizar formal y legalmente una participación ciudadana en la actividad de planeación económica encuentra dificultades para realizarse en el contexto del Estado capitalista. La burocracia política en México, durante 1982 al formalizar la participación ciudadana en las actividades de planeación económica que realiza la administración pública pretende obtener el consenso social y la legitimidad.

I.- CONTRADICCIONES EN LA ECONOMIA CAPITALISTA 1979-1982.

1.1. FUNDAMENTOS TEORICOS.-

La legitimidad del modo de producción capitalista, como el sistema económico del constante mejoramiento del nivel de vida, del pleno empleo, - queda considerablemente negada al agudizarse sus contradicciones socio-económicas.

El Estado capitalista como la organización política de la sociedad ha realizado una extensa actividad socioeconómica para impulsar la continuidad del modo de producción capitalista.

Las incidencias socioeconómicas del Estado en las contradicciones de la economía capitalista son factores que pueden modificar la intensidad de las fluctuaciones económicas. El Estado capitalista no domina la dialéctica de la producción y al pretender limitar los efectos de la crisis-recesión, mediante actividades financieras, registra déficit presupuestal y endeudamiento público que agudizan las contradicciones del ciclo de -- producción capitalista.



El Estado capitalista si bien debe seguir en lo esencial las contradicciones de la producción capitalista, debido a su fuerza política y económica independiente reaccúa a su vez en las condiciones y el ritmo de la producción.

La forma en que se presenta el ritmo de la producción capitalista; expresada en el ciclo industrial, impone actividades económicas al Estado, las cuales se traducen en una política económica.

La política económica plantea de modo específico los compromisos y tácticas socio-económicas elaboradas y realizadas por la burocracia del Estado. La burocracia política dirige y domina la actividad organizativa del Estado Capitalista.

La administración pública es la actividad organizadora del Estado capitalista, que realiza actividades políticas y económicas para fortalecer la continuidad del modo de producción económico-social capitalista.

La administración pública del Estado capitalista aumenta la actividad mercantil; dirige las obras de infraestructura; regula los precios de las mercancías, establece los objetivos fiscales, define la política crediticia y de deuda pública; otorga estímulos fiscales y crediticios a empresas

capitalistas; coordina y regula los conflictos entre los --  
asalariados y las empresas; limita los efectos resultantes  
de las contradicciones del ciclo industrial capitalista, ac-  
tividades económicas que varían de acuerdo al grado de desa-  
rrollo capitalista de cada país o región del mundo.

Esta multiplicidad de actividades económicas realiza-  
das por la administración pública induce y propicia la ten-  
dencia constante de especialización-jerarquía en el proceso  
administrativo, que se expresa en técnicas y procedimientos  
detallados y diferenciados.

La crisis-recesión del ciclo industrial capitalista -  
agudizada en la fase del capital monopolista, incide en el -  
proceso administrativo de la administración pública: intro-  
ducción continua de métodos de planeación, control, evalua-  
ción, desarrollo de técnicas presupuestarias, cambios en los  
sistemas de información, nuevas formas de interrelación de las  
dependencias estatales; jerarquía en las actividades, que co-  
rresponde al aumento de eficacia y eficiencia administrativa.

El ritmo de la producción capitalista fluctúa en el --  
porcentaje de ventas de mercancías, de las cuáles se obtenga  
la ganancia en proporción con la inversión. Las crisis capi-  
talistas son crisis de sobre-producción de mercancías.

## 1.2. RECESION DE LA ECONOMIA CAPITALISTA INTERNACIONAL.

Expuestos los fundamentos teóricos indispensables para explicar los cambios en el proceso administrativo global de la administración del Estado capitalista, se presentan las causas económicas que inciden en los cambios introducidos en el proceso administrativo global de la administración pública federal mexicana durante 1979-1982.

En 1974-1975, la economía capitalista internacional experimentó su primera recesión mundial, desde la segunda guerra mundial. Recesión que afectó simultáneamente a todas las grandes potencias imperialistas. La principal técnica para moderar la profundidad de la crisis periódica de sobre-producción consistió en que la administración pública generó la expansión monetaria y crediticia. Aunque, la realización repetida de una política de expansión monetaria propició una aceleración de la inflación. Así en la medida que el crecimiento de la producción a largo plazo iba a moderarse, la recesión se agudiza dentro de cada país y entre éstos.

En 1975, la recesión indica que la producción industrial y el Producto Interno Bruto eran inferiores -

en relación con el año anterior en todos los grandes países imperialistas y como consecuencia aumenta el desempleo. El creciente desempleo en proporción con la disminución de la producción se explica esencialmente por dos factores :

La actividad industrial de los países imperialistas - sigue introduciendo técnicas de producción. De ello resulta un rápido aumento de la productividad. Si la productividad aumenta en 5% al año. se necesita un aumento de la producción de la misma magnitud para mantener el volumen del empleo productivo. Con un aumento de la población activa de un 1% al año, aún seguirá haciendo falta un aumento de la producción de un 6%. Un descenso de la producción de un 2% seguido de un aumento de la productividad de un 4% y de un crecimiento de la población activa de un 0.5%, provocaría una disminución del empleo de aproximadamente un 6% en la industria. ( 1)

En efecto, un alza importante de los precios de las mercancías que coincide con el desempleo masivo significa una reducción del poder adquisitivo más que proporcional -- con respecto a esa reducción del empleo.

(1) Ernest Mandel, La Crisis, Ed. Era, México, 1980, p. 19

Las grandes reservas de producción excedentes en el sector industrial exigieron que los monopolios industriales ejercieran un control de los precios para contrarrestar el decremento de las ventas y del intercambio comercial internacional.

Los monopolios capitalistas aumentan los precios para aumentar sus beneficios y evitar un descenso de la tasa de ganancia. Este propósito lo logran con el estímulo económico de la administración pública, que emite la cantidad monetaria de acuerdo con las exigencias de las empresas capitalistas.

La recesión mundial de la economía capitalista 1974-1975 se empieza a diluir en Estados Unidos de América. Durante 1976-1977 la economía capitalista internacional entra en una fase de reactivación.

El criterio para determinar si se presenta una fase de recesión o reactivación económica es la tendencia del volumen de la producción industrial en interrelación la inversión de las ganancias, acumulación de capital.

La reactivación de 1976-1977 es efímera y débil, por la dificultad para que la producción industrial recuperara el nivel más elevado que había alcanzado en vísperas de la

crisis.

Lo relevante es que la reactivación es limitada para reabsorber el desempleo. La función histórica de la recesión 1974-1975 fue introducir un desempleo masivo permanente. En el momento más bajo de la recesión había 17 millones de desempleados. Así una reactivación que incrementó la producción industrial en un promedio del 10% con respecto al nivel más bajo de la recesión dejó intacto el desempleo. (2)

La recesión se frenó y la reactivación se estimuló por el creciente déficit presupuestal. El incremento de la deuda pública fue un factor de reactivación para los países capitalistas durante 1976-1977. "La crisis presupuestal del Estado plantea límites objetivos al incremento del gasto público y de las medidas de reactivación, si se quiere evitar una alta tasa de inflación. Importantes sectores de empresarios ejercen una presión constante para el aminoramiento del ritmo de incremento de los gastos públicos y del déficit presupuestal. Aunque es precisamente en períodos de crisis cuando los sectores empresariales se dirigen más que nunca a los poderes públicos para que disminuyan su tasa decreciente de ganancias. Los empresarios reclaman menos una reducción -- que una reestructuración de los gastos públicos menos gastos

(2) Ernest Mandel, La crisis, p. 106

públicos menos gastos sociales y más subsidios al sector --  
privado. (3)

Si bien desde finales de 1975, se inicia la recupera-  
ción de la actividad económica mundial, ésta manifiesta una  
desaceleración; adicionalmente se observa una divergencia no  
table entre los países. (4)

La reactivación de las inversiones productivas es dé--  
bil y lenta, el volumen de los créditos en relación con la -  
tasa de inflación representa una disminución.

El volumen del consumo aumenta en proporciones modes-  
tas, no obstante el déficit presupuestal de los gobiernos,  
debido al persistente desempleo.

Si bien los países capitalistas entran casi simultánea-  
mente en crisis-recesión de 1974-1975, no experimentan una  
reactivación simultánea.

La situación de la economía capitalista mundial se de-  
teriora durante el segundo semestre del año de 1977. La ac-  
tividad económica disminuye por doquier mientras que el de-  
sempleo se agudiza en casi todos los países. A principios -

3) Ibid., p. 112

4) Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, S.P.P. México, 1980  
p. 81

de 1978 el desempleo superó el nivel de la recesión 1974-1975. No hubo un ascenso de las inversiones que sustituyera el incremento de los gastos de los consumidores para mantener la reactivación. (5)

La reactivación por las exportaciones en el contexto del deterioro en la economía capitalista internacional, provocó técnicas proteccionistas crecientes y por lo tanto una contracción del comercio internacional, lo cual implica un factor negativo para continuar la reactivación.

La reactivación de la producción industrial en los Estados capitalistas dependientes, entre los que se encuentra México, fue más intensa durante 1977, en relación con los ritmos de actividad económica de los países capitalistas industrializados.

A finales de 1978 la coyuntura económica internacional está dominada por un cambio de coyuntura en Estados Unidos - de América, el único país capitalista industrializado en que la reactivación económica del período 1976-1978 había adquirido cierta relevancia. Estos cambios son: incremento del ritmo crediticio; aumento de la tasa de inflación; elevación



del tipo de interés, el 10.75% para el crédito bancario en Estados Unidos, el 11% en Francia, el 13.5% en Gran Bretaña y al 10.75% en Italia. (6)

Con estos cambios los ritmos de producción industrial y de inversión disminuyen en los países capitalistas industrializados. La reactivación comienza a detenerse. El poder adquisitivo comienza a ser negativo, bajo el efecto combinado de la inflación y del aumento incesante del desempleo.

La recesión empezó en Estados Unidos de América, desde el segundo trimestre de 1979, "como en 1974, la construcción inmobiliaria y la industria automotriz son las que han iniciado la recesión" (7) Situación que agudiza la contracción del comercio internacional.

En 1980, la economía capitalista internacional presenta el deterioro más acentuado que se registra desde la recesión de 1974-1975. Lo que se expresa en la disminución del ritmo de crecimiento del producto real en la economía mundial endeudamiento de los países capitalistas dependientes, niveles inflacionarios, incremento del desempleo industrial y un retraimiento en la expansión del comercio internacional.

6/ Ibid. p. 297

7/ E. Mandel, La crisis, p. 275

En el caso de Estados Unidos de América, "no hubo crecimiento alguno, mientras que en el Reino Unido y Canadá la tasa fue negativa".<sup>(8)</sup> En lo referente a el incremento de la inflación mundial, en los países capitalistas se acentuó la tendencia alcista que se inició en 1978, lo cual no es compatible con la virtual política económica de los gobiernos capitalistas para disminuirla, aunque se provocara menores tasas de crecimiento, altos niveles de desempleo. Los países capitalistas industriales "restringieron la expansión monetaria a una tasa anual más baja desde 1976"<sup>(9)</sup>

Los problemas financieros de los países capitalistas dependientes se agudizaron en 1980, "dado el volumen acumulado de la deuda, su elevado costo y la vulnerabilidad de la capacidad de pago... Los riesgos de suspensión de pago eran evidentes al finalizar 1980, pues la deuda pública externa de los noventa y seis países, en desarrollo clasificados por el Banco Mundial ya alcanzaba unos 510 000 millones de dólares, en comparación con 18,4400 millones a fines de 1975; y más del 50% de la primera suma era de origen privado".<sup>(10)</sup>

8/ Información sobre Información., SPP, México, 1982, p.27

9/ Ibid, p. 28

10/ Información sobre Información, SPP, p. 29

En esta situación los países capitalistas dependientes también fueron afectados por baja en sus exportaciones debido a que "el intercambio mundial de bienes sólo aumentó 3% en 1980, siendo la tasa más baja desde 1975" (11)

### 1.3. FLUCTUACIONES EN LA ECONOMIA MEXICANA, 1979-1982.

La economía capitalista mexicana, sigue con pequeñas variaciones temporales la tendencia de la economía capitalista internacional. La recesión capitalista internacional se acentúa durante 1974-1975 e inicia una fase reactivación durante 1976-1977 para presentarse en 1978 signos de crisis. La recesión se agudiza en México en 1976, la reactivación se presenta durante 1977-1979. La recesión internacional se inicia en 1979 para intensificarse durante 1980-1981. La crisis se presenta en México en 1980 y se agudiza en 1982.

La reactivación en la economía capitalista mexicana durante 1977-1979 es breve y poco expansiva por lo cual la crisis iniciada en 1980 tiende a ser más aguda. El precedente inmediato de aguda crisis se ubica en 1976; se detienen los aumentos salariales, los precios se incrementan con mayor velocidad. La pro-

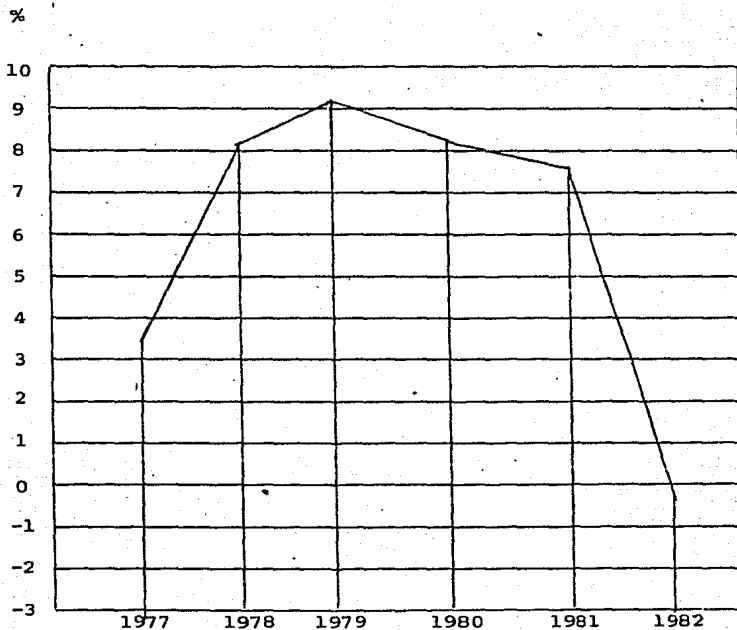
ducción disminuye, la escasez de materias primas aumenta en forma considerable. Se agudiza la tendencia a "una retracción severa de la producción y el empleo, el debilitamiento de la formación de capital, al incremento acelerado de los precios, la desintermediación en el sistema financiero y su dolarización, así como a la agudización del desequilibrio externo que condujo al abandono del sistema cambiario de paridad fija del peso. La inflación y la recesión combinada expresan la crisis".(12)

La política de austeridad, contracción del gasto público, iniciada en 1977, permitió que la tasa de inflación disminuyera en comparación con los dos años anteriores; el Producto Interno Bruto comenzara a crecer y el presupuesto público alcanzara un déficit del 3.4% en su tasa de crecimiento anual como proporción del Producto Interno Bruto.

El crecimiento del Producto Interno Bruto, iniciado en 1977, es poco duradero, sin entrar en una fase de prosperidad constante:

Producto Interno Bruto. México

Tasa de crecimiento anual.



Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

AÑO:	Producto Interno Bruto en millones de pesos a precios 1970.	Tasa de Crecimiento Anual.
1977	657,721.5	3.4 %
1978	711,982.3	8.2 %
1979	777,162.6	9.2 %
1980	841,854.5	8.3 %
1981	908,764.8	7.9 %
1982	907,306.2	(-) 0.2 %

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, S.P.P., México, 1982.

Los indicadores del volumen de la producción industrial son elocuentes; después de la reactivación iniciada en 1977 y que llega a su máximo en 1979, la crisis se manifiesta en 1980 en una fuerte tendencia al descenso, que llega incluso a porcentajes negativos de crecimiento porcentual. Los factores que influyen son: el retroceso del comercio internacional iniciado en 1979 y agudizado en 1980, así como la baja en el poder adquisitivo del salario mínimo.

Volumen de la producción industrial

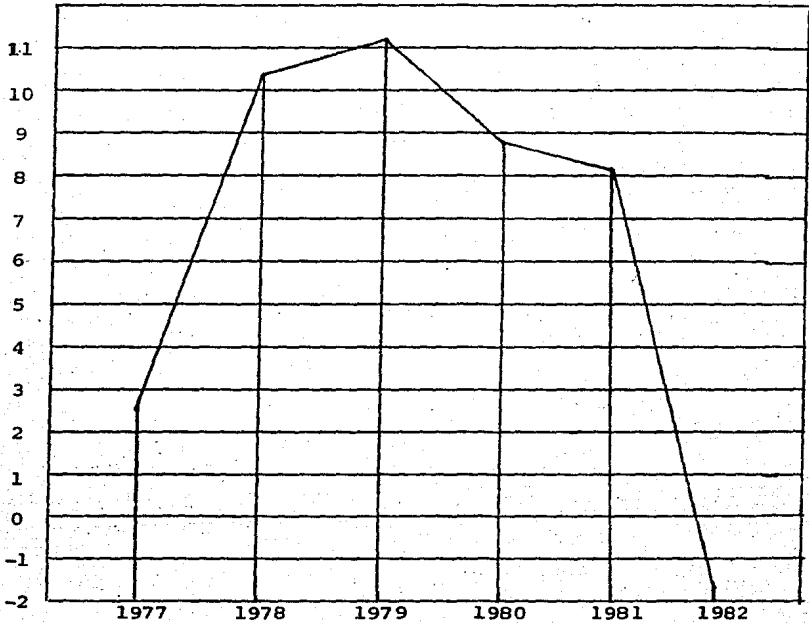
Variación porcentual respecto al mismo año anterior.

AÑO:	Valor del P.I.B. de las actividades industriales. Millones de Pesos.	VARIACION PORCENTUAL
1977	220,556.3	2.4
1978	243,596.9	10.4
1979	271,137.3	11.3
1980	296,045.6	8.8
1981	321,417.8	8.2
1982	316,162.9	1.8

Fuente: Indicadores económicos, 121, Subdirección de Investigación Económica. Banco de México, S.A. México, -- 1982.

Volumen de la Producción Industrial.

Variación porcentual respecto al mismo año anterior.



Fuente: Indicadores Económicos, 121. Subdirección de Investigación Económica. Banco de México, S.A., México, 1982.



La tasa de crecimiento porcentual anual de la inversión de las ganancias privadas capitalistas que aumentan en víspera de la crisis, muestran tendencias críticas. Después de su máxima expansión en 1979 experimenta una aguda contracción, en el contexto de elevadas tasas de interés a nivel internacional que propicia una salida de inversión al exterior.

INVERSION

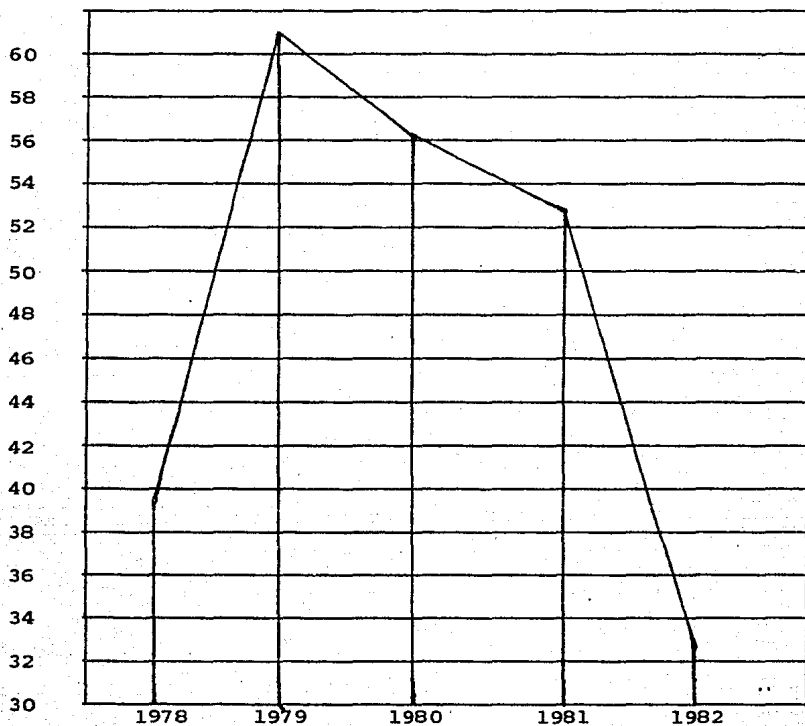
Tasa de crecimiento.

AÑO:	Inversión. Valor en millones de pesos.	Tasa de Crecimiento Anual.
1977	92,611.3	
1978	129,222.3	39.5
1979	207,789.5	60.8
1980	324,514.6	56.1
1981	496,053	52.8
1982	658,844.8	32.8

FUENTE: Boletín Mensual de Información Económica  
Instituto Nacional de Estadística Geografía  
e Informática, S. P. P., México, 1982.

Inversión.

Tasa de crecimiento.



Fuente: Boletín de Información Económica.  
Instituto Nacional de Estadística Geografía e  
Informática, SPP, México, 1982.

El ciclo del volumen de la producción y la inversión - capitalista influye en la formación de capital fijo. En el momento de aumento en la inversión y del volumen de la producción se intensifica la renovación de capital fijo, situación que propicia en el momento de crisis y recesión un aumento en el desempleo.

**Formación Bruta de Capital Fijo.**

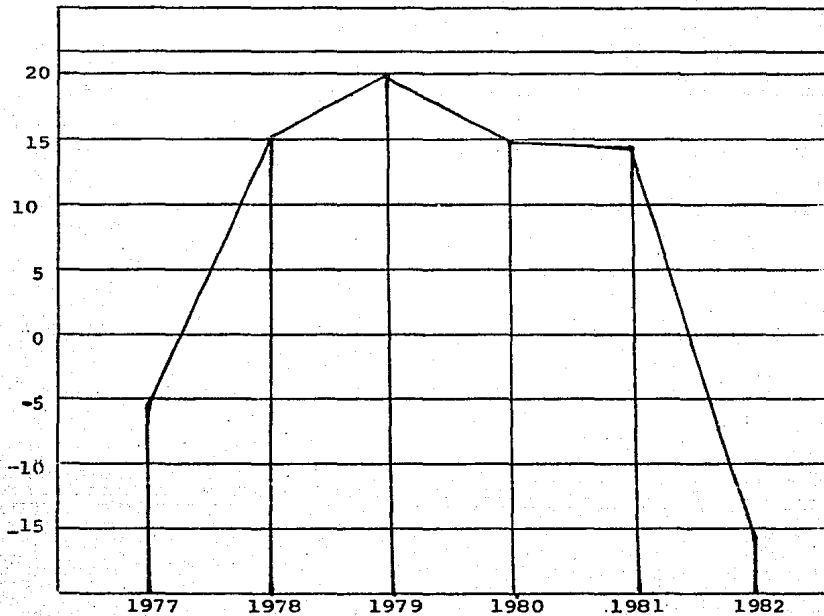
**Tasa de crecimiento anual.**

<b>AÑO:</b>	<b>Formación Bruta de Capital Fijo.</b>	<b>Tasa de Crecimiento.</b>
1977	123,986.5	- 6.7
1978	142,799.3	15.2
1979	171,714.2	20.2
1980	197,364.5	14.9
1981	226,427.4	14.7
1982	188,325.7	- 16.8

**FUENTE:** Sistema de Cuentas Nacionales de México,  
S.E.P., México, 1982

Formación Bruta de Capital Fijo.

Tasa de crecimiento anual.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, S.P.P., México, 1982.

El desempleo es inherente al modo de producción capitalista. Incluso en períodos de reactivación, económica el desempleo es constante. En las tres ciudades industriales - más importantes de la República Mexicana; Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, la tasa de desocupación abierta durante el período de reactivación en su fase máxima, 1979, - llega al 6% . En el período de crisis-recesión el desempleo debido al aumento en el gasto público, se detiene en 6% promedio en 1980-1981.

En este sentido la crisis-recesión 1980-1981, que se expresa en la baja tasa de crecimiento en la producción y - la inversión de las empresas capitalistas, debido a una sobreproducción resultado del período de reactivación, genera una tendencia inflacionaria que reduce el poder adquisitivo del salario y en correlación aumenta el desempleo. Contradicciones del modo de producción capitalista, agudizadas en su fase monopolista.

Personal Ocupado, México

Tasa de Crecimiento Anual

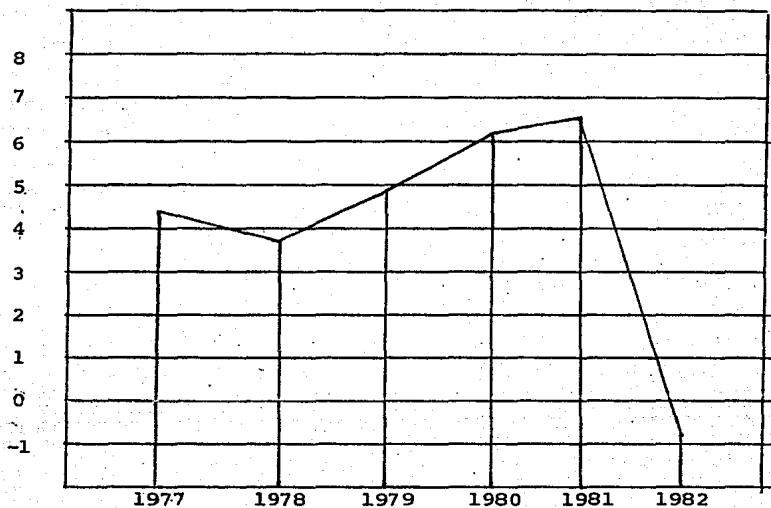
<u>AÑO:</u>	<u>Personal ocupado en miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual.</u>	<u>Tasa de Crecimiento</u>
1977	16,238	4.4
1978	16,844	3.8
1979	17,676	4.9
1980	18,795	6.3
1981	20,043	6.6
1982	19,877	- 0.8

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.

PERSONAL OCUPADO.

Tasa de crecimiento anual.

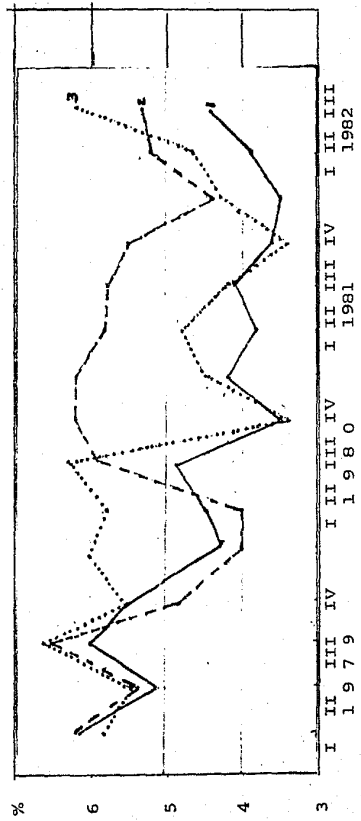
%



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales. Secretaría de -  
Programación y presupuesto. México, 1982.

Tasa de desocupación abierta.

- 1.- Ciudad de México
- 2.- Guadalajara
- 3.- Monterrey



Fuente: "Boletín Mensual de Información Económica",  
Secretaría de Programación y Presupuesto,  
México, 1982.



La inflación medida por el aumento de los precios, con el correspondiente incremento del medio circulante, ha sido la variable económica de más rápido crecimiento. Esta tendencia inflacionaria se acentúa en 1980 con el descongelamiento de precios oficiales de productos alimenticios básicos, incidiendo el impuesto al valor agregado. Sólo el sector alimenticio registró el 41% en el aumento del índice de los precios al consumidor. En el contexto de tendencias inflacionarias en la economía capitalista internacional.

Índice Nacional de Precios al Consumidor

Tasa de Crecimiento en la inflación a -  
Diciembre.

---

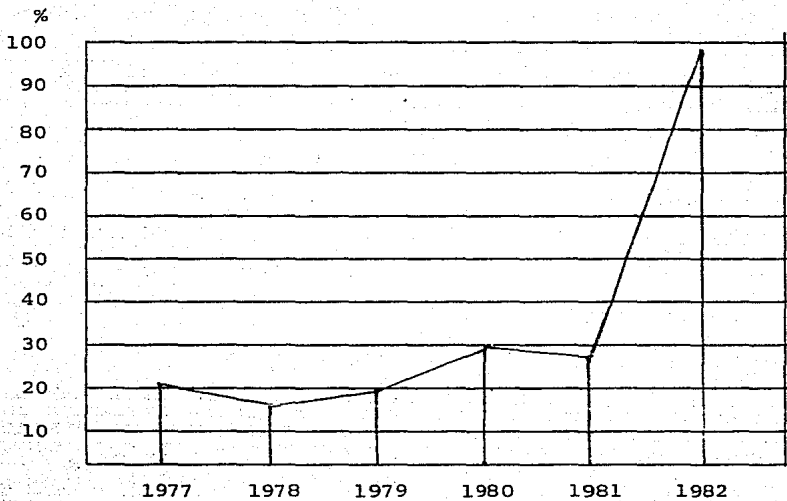
1977	20.7
1978	16.2
1979	20.0
1980	29.8
1981	28.7
1982	98.8

---

FUENTE: Índice de Precios, 56. Subdirección de Investigación Económica. Banco de México. México, 1982.

Indice Nacional de Precios al Consumidor

Tasa de crecimiento en la inflación a diciembre.



Fuente: Indices de Precios, 56. Subdirección de Investigación Económica. Banco de México, México, 1982.

El poder adquisitivo del salario mínimo es negativo durante 1977-1980; en 1981, se busca limitar la profundidad de la crisis-recesión por medio de aumentar el poder adquisitivo al incrementar el gasto público y revierte en déficit presupuestal. El poder adquisitivo negativo constante es la causa de la sobreproducción del ciclo industrial de la producción capitalista. El desempleo y el poder adquisitivo - negativo contrastan con la sobreproducción capitalista. Para la empresa capitalista un aumento de salarios repercute negativamente en su tasa de ganancias y por lo tanto en la tendencia de acumular capital.

Poder adquisitivo del salario mínimo.

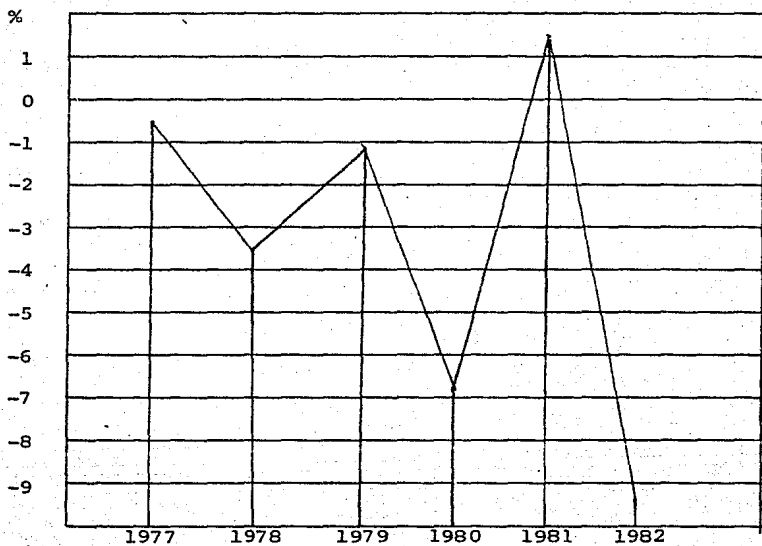
Tasa Anual.

AÑO:	Tasa Anual:
1977	- 0.3
1978	- 3.5
1979	- 2.0
1980	- 6.8
1981	- 1.6
1982	- 9.6

FUENTE: Indices de Precios, Subdirección de Investigación Económica. Banco de México, S.A. México, 1982.

Poder Adquisitivo del Salario Mínimo Urbano.

Variación anual.



Fuente: Indices de Precios, Subdirección de Investigación Económica. Banco de México, S.A. México, 1982.

LA INVERSION PUBLICA FEDERAL.

La inversión pública <sup>(13)</sup> en el período de reactivación económica para las empresas, en su fase de 1977-1978 se incrementa, para disminuir en la fase de máximo aumento en el volumen de la producción industrial, de la inversión y de la formación de capital fijo; en plena reactivación la inversión pública se contrae. Durante el período de crisis-recesión la inversión pública comienza a incrementarse, con el consiguiente aumento del déficit presupuestal, que propiciaba un reajuste y contracción en 1982.

Inversión Pública.

Tasa de Crecimiento.

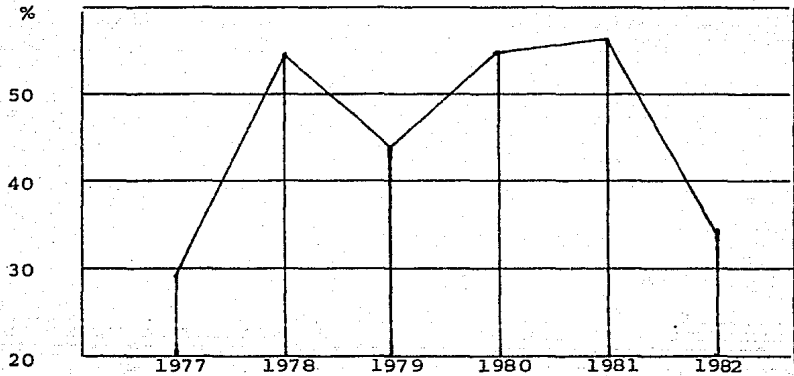
AÑO:	Millones de Pesos	Tasa de Crecimiento
1977	140,102.1	29
1978	217,381.6	55
1979	313,750.7	44
1980	486,177.7	55
1981	758,494.8	56
1982	1 016,042.4	34

FUENTE: Anexo de Política Económica. Informes Presidenciales Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1977-1982.

13/ El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan: El Poder Legislativo, El Poder Judicial y las entidades de la Administración Pública Federal. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Art. 2o.

Inversión Pública.

Tasa de crecimiento anual.



Fuente: Anexos de Política Económica. Informes  
Presidenciales. Secretaría de Programación y  
Presupuesto, México, 1977-1982.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR SECTORES  
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INDUSTRIAL	45	48	47	46.6	49.5	51.6
AGROPECUARIO	15	18	14	14	14	13.9
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	19	14	14	12.9	17	14.6
TURISMO	0.6	0.4	0.5	0.6	0.9	0.6

FUENTE: Anexos de Política Económica.  
Informes Presidenciales. S.P.P.

PRODUCCION

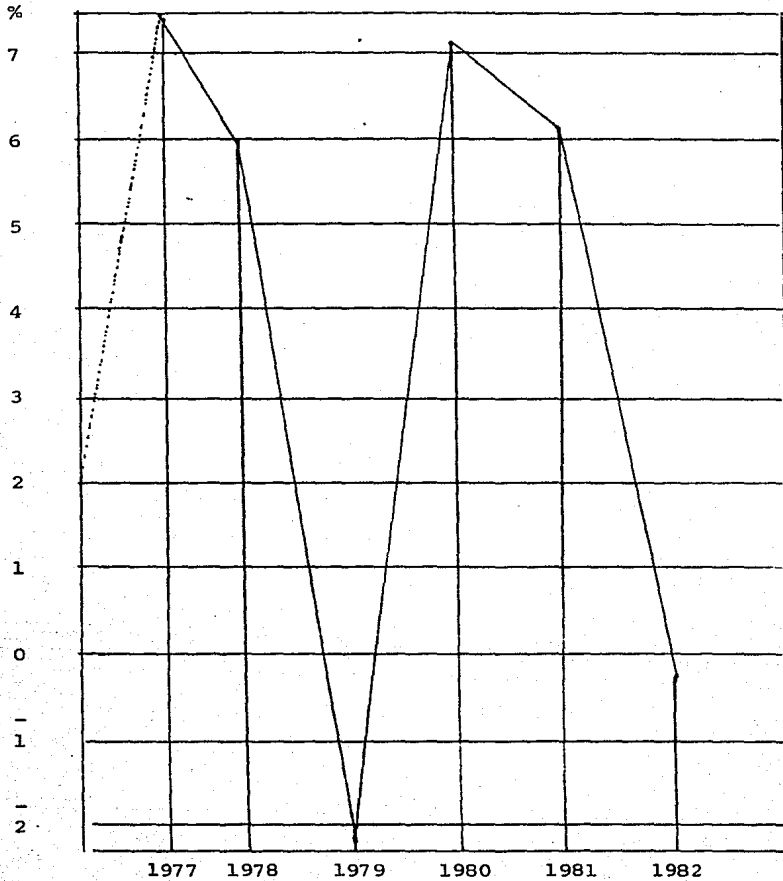
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL POR SECTORES

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
AGROPECUARIO	7.5	6.0	(2.1)	7.1	6.1	(-) 0.4
INDUSTRIAL	2.2	10.1	11	8.0	7.9	(-) 2.3

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
México, 1982.

Sector Agropecuario. Producción.

Tasa de crecimiento anual.

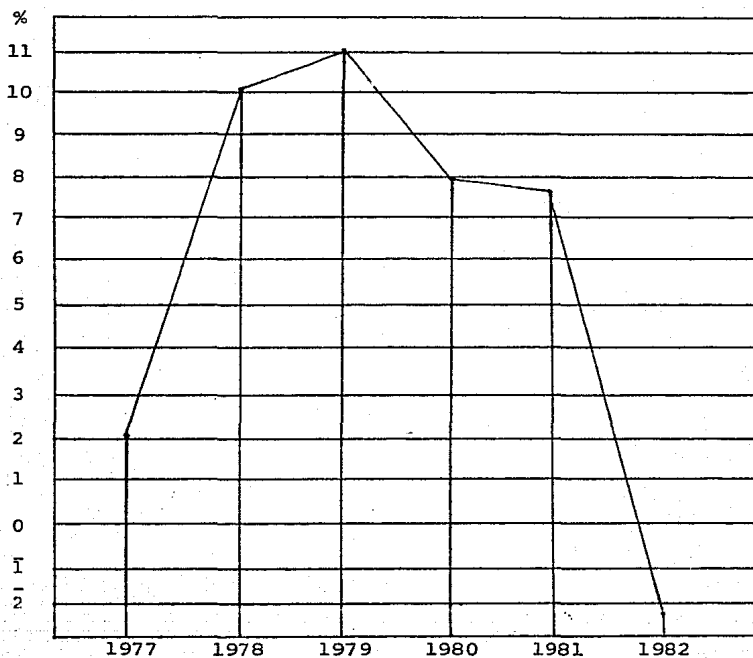


Fuente: Sistema de Cuantías Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.



Sector Industrial. Producción.

Tasa de crecimiento anual.



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

La persistencia del desempleo y el poder adquisitivo negativo en el periodo de la economía mexicana 1977-1982, es la característica de la crisis de sobreproducción capitalista. La sobreproducción significa que al aumentar la inversión capitalista aumenta el volumen de la producción durante 1977-1979, en mayores proporciones del poder adquisitivo disponible. Al grado de provocar una contracción de los sectores productivos, iniciada en 1980, empieza a decrecer la producción corriente, que intensifica la recesión; inflación en aumento, poder adquisitivo en promedio negativo, inversión-capitalista decreciente, lentitud en los ritmos de productividad, desempleo, déficit presupuestal en la administración pública.

La estrategia financiera de la administración pública federal mexicana, durante el periodo de 1977-1982, para contrarrestar las fluctuaciones económica de crisis-recesión, se efectúa mediante la creciente inversión en el sector industrial, que influye en la economía al incrementar la acumulación de capital. En el sector industrial, le da preponderancia a los energéticos, especialmente a los hidrocarburos porque se pretende que sean el sector fundamental para la industrialización.

Si bien, esta estrategia anticrisis propicia un fuerte

impulso de la producción industrial; después del auge reactivador de 1979, la tasa de crecimiento de la producción - inicia el descenso gradual durante 1980-1981, para que en - 1982 registre tasas negativas, en una aguda recesión.

La inversión pública es insuficiente para elevar la producción agropecuaria. Es el sector agropecuario donde la tasa de crecimiento de la producción es en promedio negativa y fluctúa de efímeras reactivaciones a fases de crisis-rece--sión.

La intensidad del gasto público, expresada en el cre--ciente déficit financiero; para limitar las contradicciones - de la producción capitalista propicia y exige ajustes de eficacia y eficiencia en los procedimientos para elaborar y realizar el presupuesto financiero del Estado. Este ajuste im--plica integrar y perfeccionar el proceso administrativo glo--bal de planeación, programación, presupuestación, informa--ción y evaluación de la administración pública.

El déficit financiero del sector público, como proporción del Producto Interno Bruto aumenta en forma considera--ble en el período de crisis-recesión. En momentos de reac--tivación y aún en vísperas de la crisis su porcentaje no varía en forma considerable. El aumento de los egresos que -

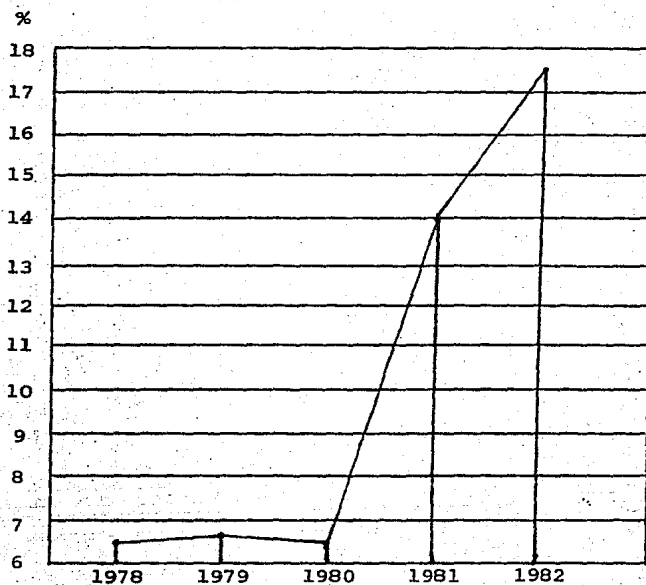
realiza la actividad económica de la administración pública federal mexicana para limitar en su agudeza la crisis-rece--sión; al ser mayores que los ingresos aumenta el déficit --presupuestal, que reactúa en la fase acumulativa de rece--sión del ciclo de producción capitalista.

La administración pública del Estado capitalista con--tribuye a alterar los problemas socioeconómicos por medio - del dominio político; pero ella misma es un producto de esos conflictos socioeconómicos en la medida en que es la acción de un Estado cuya vocación es preservar el modo de produc--ción capitalista. (14)

El creciente gasto público en interrelación con la ac--tividad económica de la administración pública federal gene--ran en correlación la introducción de cambios en su proceso administrativo global que se efectúa en 1979.

14/ Omar Guerrero. "La Administración Pública en el Capi--talismo Avanzado", Revista del 25 Aniversario, Insti--tuto Nacional de Administración Pública, México, 1980.

Déficit financiero como proporción del PIB  
Tasa de crecimiento anual.



Fuente: Boletín Mensual de Información Económica.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
México, 1982.

II. EL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL MEXICANA, 1979.

2.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL, 1979.

La administración pública es la actividad organizadora del Estado capitalista para realizar actividades económicas y sociopolíticas. En México la actividad organizadora del Estado capitalista se realiza mediante las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, el sector paraestatal integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; que componen la administración pública federal, <sup>(1)</sup> cuyo titular es el Poder Ejecutivo de la Unión. <sup>(2)</sup>

1/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Arts. 1o., 2o.

2/ *Ibid.*, Art. 2o. 3o.

La administración pública federal mexicana durante 1979, introduce cambios administrativos sustanciales para perfeccionar su funcionamiento sectorial, global e institucional, que se expresa en el proceso administrativo global de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información.

Esta tendencia de perfeccionar la administración pública federal mexicana, mediante la introducción constante de técnicas de programación-presupuestación, diferenciación de procedimientos administrativos, es explicable por las extensas e intensas actividades económicas realizadas con el creciente gasto público y que registra déficit presupuestal, para limitar los efectos resultantes de la crisis-recesión en el modo de producción capitalista.

El creciente gasto público, incide directamente en la exigencia de profundizar en su análisis y de contar con los mayores elementos de juicio posibles para racionalizar el proceso de su planeación, asignación, control y evaluación. (3)

Los cambios realizados en la administración pública federal, fueron estructurados para limitar los efectos de las contradicciones del modo de producción capitalista, que se --

agudizan después de la reactivación de 1977-1979; fluctuaciones negativas en la producción agropecuaria y la producción industrial; desequilibrio entre el volumen de las exportaciones y las importaciones; períodos irregulares del ciclo del volumen de la inversión privada y el volumen del gasto público; la inflación, el negativo poder adquisitivo del salario mínimo, el desempleo, deuda pública, devaluación monetaria. (4)

En 1979, en el contexto de crisis económica del capitalismo a nivel internacional y en la fase máxima del período de reactivación de la economía mexicana, en vísperas de crisis, "para instrumentar adecuadamente el programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país"... (5) se efectuaron cambios y adecuaciones en la Administración Pública Federal, para lo cual se desarrollaron mecanismos de reforma tanto a nivel global, sectorial e institucional.

4/ Alejandro Carrillo Castro: "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982)", Revista de Administración Pública, Nums. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977, p. 11

5/ Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979, p. 9



El nivel global se refiere al sistema y procedimientos en las dependencias centralizadas y el sector paraestatal de la Administración Pública Federal.

El nivel sectorial de la Administración Federal se refiere a entidades paraestatales agrupadas y coordinadas por una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

El nivel Institucional se refiere al proceso administrativo de organización interna de cada dependencia de la Administración Pública Federal. (6)

Al elaborar el informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, <sup>(7)</sup> presentado por la Comisión de Administración Pública en 1967, se proponía que, cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica que se llamaría de Organización y Métodos. Asimismo, la conveniencia de agrupar y clasificar las entidades públicas por sectores de actividad nacional, y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera a finalidades perseguidas en la programación

6/ Ibid..., p.p. 10-11

7/ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" Comisión de Administración Pública 1967. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

de la actividad del sector público.

La comisión realizó una investigación directa en las secretarías y departamentos de Estado. No se encontraron procedimientos para la planeación administrativa. Los procedimientos administrativos son confusos. Hay duplicidad, un número excesivo de funciones por exclusión. Los sistemas y -- procesos administrativos se han ido estableciendo de manera empírica. En algunos casos se ha procurado simplificarlos. Cada secretaría y departamentos de Estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo no existe un criterio global a lo largo de la escala de jerarquías.

El precedente inmediato de los cambios que se introducen en el proceso administrativo global de la Administración Pública Federal del Estado Capitalista en México, se realiza en 1977, cuando se establece que las entidades paraestatales se agruparán por sectores a efecto que su relación con el -- Ejecutivo Federal, se realice a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. (8)

8/ "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

Esta modalidad de organización sectorial genera la interrelación de las dependencias de la Administración Pública Federal. Así en 1979, la burocracia política del Estado capitalista en México, perfecciona la coordinación sectorial e introduce cambios en el proceso administrativo global de la Administración Pública para dar unidad y dirección al gasto público federal. (9)

Los cambios en el proceso administrativo de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información se realizan en la fase máxima de reactivación, en vísperas de una crisis en la economía mexicana; para que la actividad económica de la administración pública adquiera la eficacia a nivel global para administrar la crisis-recesión.

En este sentido, la administración pública implica métodos y técnicas a través de los cuales los propósitos expresados en la esfera política son realizados en forma práctica. La expresión tangible de una proposición estatal o de un proyecto político consiste en hacerlo real y eficaz a través de un proceso administrativo. (10)

9/ José R. Castelazo, Apuntes sobre teoría de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Segunda Edición, México, 1979. p. 96

10/ Ibid.... p. 98

La actividad técnica-administrativa indispensable para la administración pública del Estado capitalista se perfecciona en forma continua. Los cambios técnico-administrativos se generan de acuerdo al grado de desarrollo de las contradicciones económicas y políticas específicas de cada sociedad.

La agudización de las contradicciones socio-económicas del modo de producción capitalista, que el Estado mediante la administración pública limita en su agudeza, exige y propicia cambios en las técnicas y procedimientos y administrativos del proceso administrativo, que tiende a ser detallado y diferenciado. Aunque, los efectos resultantes de la crisis recesión demuestran que las contradicciones del modo de producción capitalista se agudizan, no obstante, las eficaces y eficientes técnicas del proceso administrativo de la actividad organizadora del Estado.

Los cambios en el proceso administrativo global de -- planeación, programación, presupuestación, evaluación e información se realizan para dar eficacia y eficiencia al gasto público de la Administración Pública Federal Mexicana. (12)

12/ Rodrigo Moreno Rodríguez, La Administración Pública Federal en México, U.N.A.M. México, 1980. p. 217

Con ello la actividad económica de la Administración Pública del Estado capitalista en México, en vísperas de la crisis económica, en la fase máxima de reactivación durante 1979, mediante la jerarquización, especialización, diferenciación de procedimientos en su proceso administrativo global se prepara para administrar la crisis.

2.2. ESPECIALIZACION EN LAS FASES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1979.

<u>1 9 7 7</u> <sup>(14)</sup>	<u>1 9 7 9</u> <sup>(15)</sup>
A.- Organización	A.- Planeación
B.- Programación-Presupuestación Evaluación.	B.- Programación- Presupuestación
C.- Ejercicio del Presupuesto, Vigilancia y Control.	C.- Evaluación
D.- Financiamiento.	D.- Información
E.- Sistema Nacional de Informa- ción	E.- Normas Jurídicas, Organización y Re- forma Administrati- va.

13/ En la actividad organizativa, el proceso de especialización se desarrolla cuando las funciones administrativas dispersas en diversos niveles se sintetizan en grados específicos dentro de la estructura de las fases del proceso administrativo. El desarrollo de la especialización administrativa se estudia en Mosher y Cimino, Ciencia de la Administración, Ed. Rialp, Barcelona, 1981

14/ Base Legal y Lineamientos para el funcionamiento...pp.37-43

15/ Base Legal y Lineamientos para la Reforma....,pp. 31-45

La fase de organización se interrelaciona con la Reforma Administrativa.

1977

1979

A. Organización \_\_\_\_\_ E. Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

Las fases de programación-presupuestación; ejercicio del presupuesto vigilancia y control se sintetizan en la fase de programación-presupuestación.

1977

1979

B. Programación-Presupuestación. B. Programación, Presupuestación.  
C. Ejercicio del Presupuesto, Vigilancia y Contro.

La fase de financiamiento se distribuye en la fase de planeación y programación-presupuestación.

1977

1979

D. Financiamiento A. Planeación  
B. Programación-Presupuestación.

La evaluación que se integraba en la fase de programación-presupuestación, se sistematiza en la fase global del proceso.

1 9 7 7

1 9 7 9

B. Programación-Presupuestación      C. Evaluación

Evaluación

2.3. Jerarquía <sup>(16)</sup> en las fases del Proceso Administrativo

Global de la Administración Pública Federal, 1979.

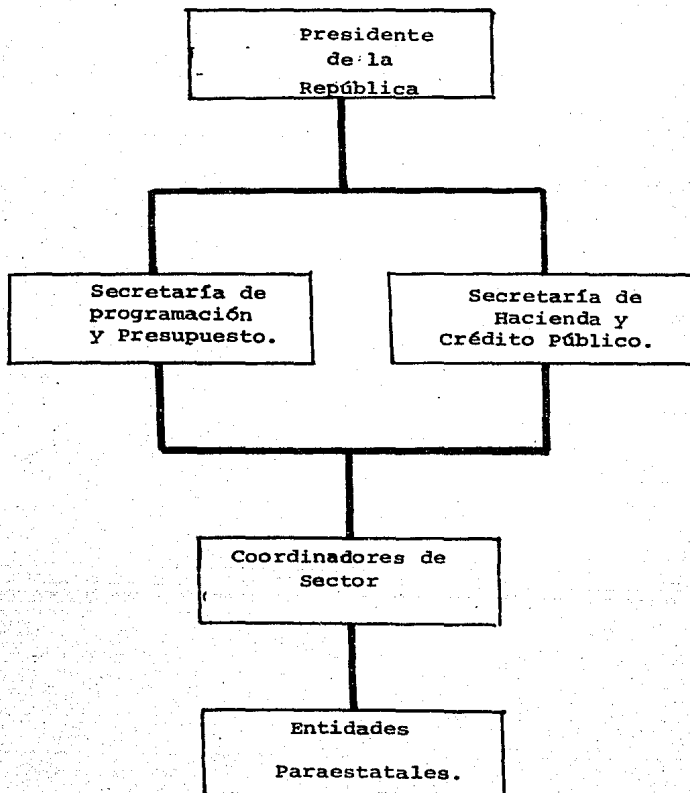
Se introduce la fase específica de planeación. <sup>(17)</sup>

16/ La relación de jerarquía implica la unidad de la organización basada en la subordinación de los diversos niveles administrativos al poder de una autoridad superior. Esta autoridad de acuerdo a objetivos y fines de la organización tiene la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos, así también de imponer sus tácticas políticas, lo cual incluye el aspecto técnico. Esta definición se analiza en Ernest Dale, Organización, Edit. Técnica, S.A., México, 1979.

17/ La administración pública mediante la integración del sistema administrativo de planeación interrelaciona, analiza y sintetiza los procedimientos para formular, dirigir y realizar los propósitos socio-económico del Estado en la sociedad. Los efectos derivados del sistema de planeación en la administración pública se exponen en Marther, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, S. XXI, México, 1981

1979

A. Planeación.

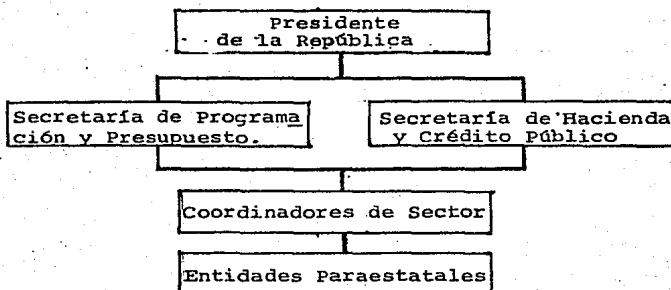




Durante 1979 en las fases del proceso administrativo global de la administración pública federal, se introduce similar estructura en los niveles jerárquicos, que da undad de dirección por medio de la autoridad, que señala objetivos para las entidades de la administración pública - que participan en el proceso administrativo.

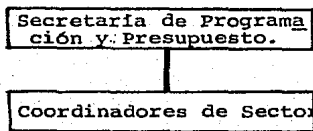
1979

B. Programación-Presupuestación.



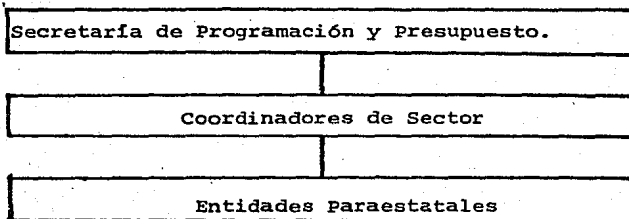
1977

B. Programación-Presupuestación-Evaluación.



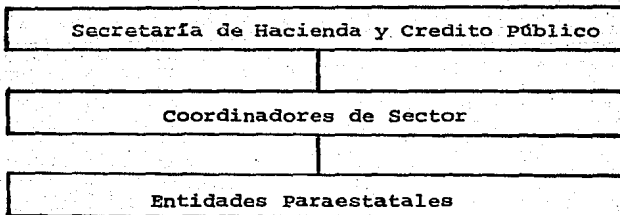
1977

C. Ejercicio del Presupuesto, Vigilancia y Control.



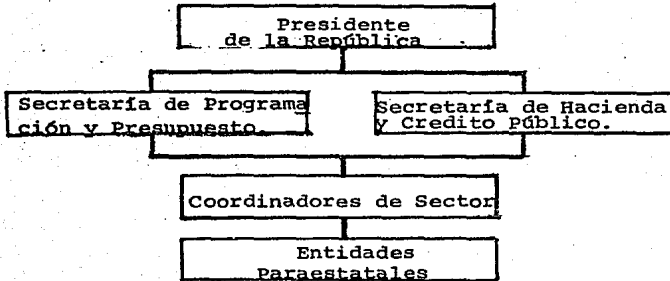
1977

D. Financiamiento



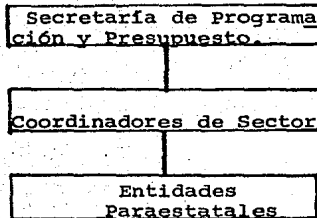
1979

C. Evaluación.



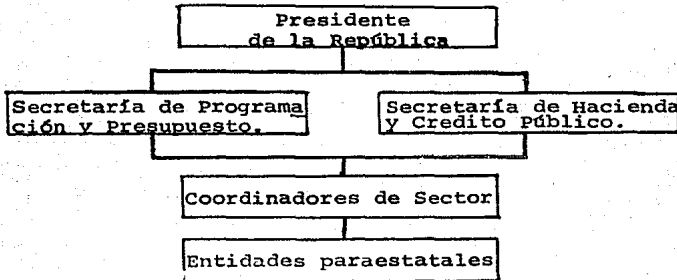
1977

B. Programación Presupuestación- Evaluación.



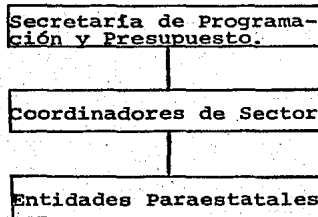
1979

D. Información.



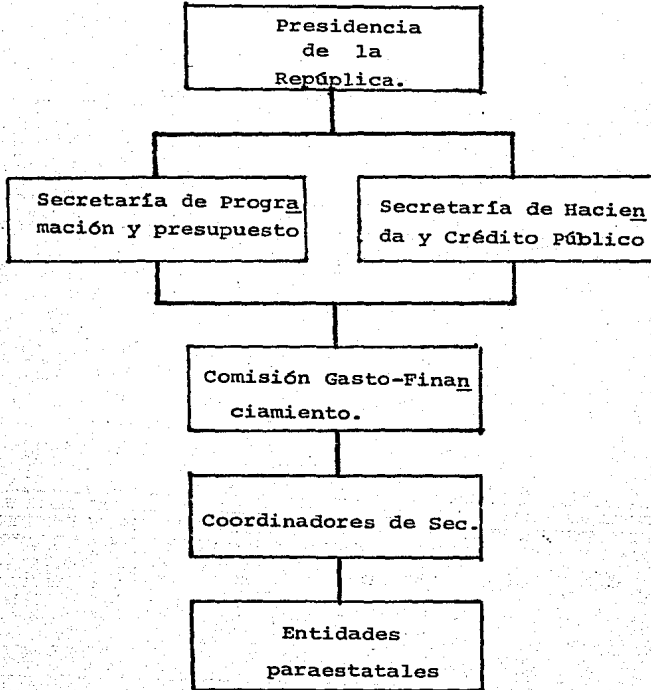
1977

E. Sistema Nacional de Información.



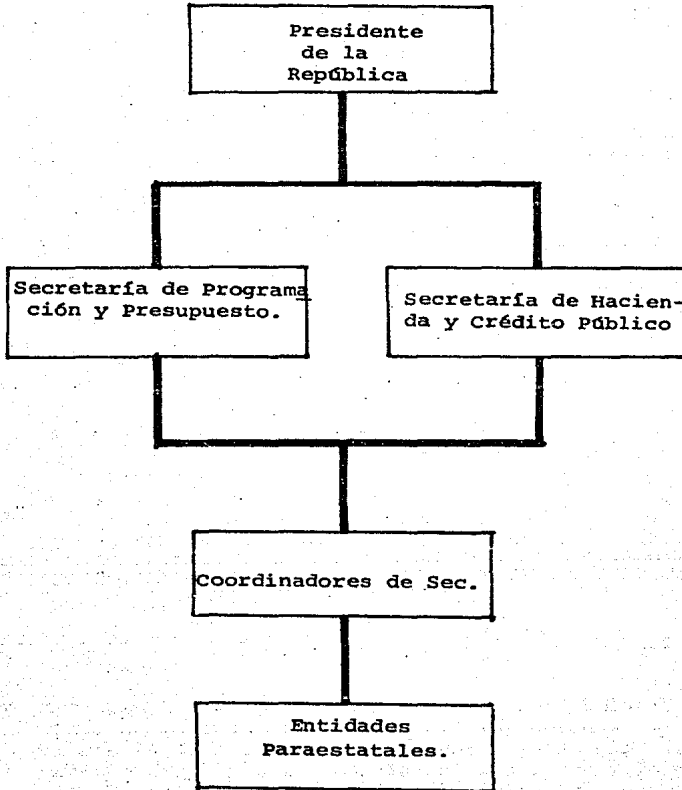
1979

Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.



1977

Organización.



2.4. DIFERENCIACION DE PROCEDIMIENTOS <sup>(18)</sup> EN LAS FASES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1979. (19)

2.4.1. Los procedimientos de planeación <sup>(20)</sup> se sintetizan de la siguiente forma:

Presidente de la República:

Definir los objetivos y prioridades del Programa de Gobierno, en sus ámbitos nacional, regional y sectorial, así como establecer las políticas del programa-presupuesto del correspondiente programa-presupuesto y su correspondiente programa financiero.

18/ La diferenciación de procedimientos en la actividad organizativa se debe efectuar en proporción directa de los problemas que intenta resolver. Los procedimientos deben ser específicos definidos y distribuidos de acuerdo a los niveles jerárquicos de la organización. El proceso de adecuar procedimientos en los cambios organizativos es una cuestión que se intenta teorizar en James March y Herbert Simón, Teoría de la Organización, Ediciones Ariel, Barcelona, 1969.

19/ Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa, p.p. 31-45

20/ Las técnicas de planeación intentan perfeccionar la actividad socio-económica de la Administración Pública, mediante la definición de objetivos y metas globales, y su jerarquía real en una escala de prioridades, lo cual implica un sistema de informática; formular alternativas; evaluar las alternativas; analizar las estrategias, formular un plan integrador.

Aunque el sistema de planeación puede estar dirigido por objetivos políticos del gobierno, el grado de realización se evalúa en base a los objetivos globales del plan y el desarrollo socio-económico. Y. Dor, Un modelo General de Planificación, F.C.P.S., U.N.A.M., México, 1980.

Sancionar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, el programa financiero y los programas regionales y sectoriales. Aprobar el proyecto de programación-presupuestación, financiamiento de las actividades del gobierno federal para enviar al Congreso de la Unión los respectivos proyectos de presupuesto de egresos y de Ley de Ingresos de la Federación.

**Secretaría de Programación y Presupuesto:**

Preparar y actualizar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo con base en los objetivos del Gobierno, para integrar las acciones del sector público a nivel sectorial y regional.

Concertar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los elementos de congruencia de los planes nacionales en materia crediticia, monetaria, financiera de ingresos ordinarios y de promoción fiscal.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

Emitir los lineamientos para la formulación-realización de los proyectos de Programa Financiero de la Administración Pública Federal en sus ámbitos sectorial e institucional.



Consolidar y dar coherencia a los Proyectos de Programas Financieros, establecer los procedimientos para su constante actualización.

**Coordinadores de Sector:**

Emitir los lineamientos a que deben ajustarse los proyectos de planes institucionales de la dependencia y las entidades que componen el sector.

Consolidar los proyectos de planes institucionales de la dependencia y las entidades para la integración del proyecto de plan sectorial.

**Entidades Paragostatales:**

Concertar con el Coordinador de Sector y el proyecto de Plan Institucional, observando las normas del coordinador de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global.

2.4.2. La diferenciación de procedimientos que se introduce con más detalle en la fase de programación-presupuestación es el cambio esencial con el cual se da eficiencia al proceso administrativo global, para realizar la actividad económica de la admi--

ministración pública federal del Estado capitalista en México.

1 9 7 7

Programación-Presupuestación

Secretaría de Programación y  
Presupuesto

1. Emitir normas, metodologías y lineamientos para la programación, presupuestación y evaluación de la actividad de la Administración Pública Federal.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación (21)

Secretaría de Programación y  
Presupuesto.

1. Elaborar las normas y lineamientos para la participación de las dependencias coordinadores de sector y entidades en la formulación de los proyectos de programas y presupuesto.
1. Emitir lineamientos globales para la formulación de los proyectos sectoriales y regionales jerarquizando actividades.

21/ En esta fase se pretende introducir la eficiencia presupuestal al integrar programas y presupuesto. La técnica del presupuesto por programas muestra objetivos, sus costos y las actividades en detalle, clasificadas en etapas temporales y de inversión; lo cual permite analizar su secuencia global. Un estudio de la técnica presupuestaria en aspectos diferenciales lo hace: F. Vázquez Arroyo, Presupuesto por Programas, U.N.A.M., México, 1979.

2. Consolidar y ajustar los programas sectoriales y estatales para elaborar el Programa de Gobierno 1978-1982, así como, los presupuestos presentados por los coordinadores de sector, para formular el programa y presupuesto anual.
2. Elaborar las normas a que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades en la formulación de los proyectos de presupuestos, así como los rangos presupuestales por sector, dependencia y entidad.
2. Calendarizar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el objeto de asegurar la disponibilidad de fondos y su compatibilidad con el ritmo y estructura conveniente para su ejercicio.
2. Elaborar los proyectos de programas específicos sectoriales y regionales, con congruencia intersectorial.
3. Autorizar las solicitudes de modificación a programas y presupuestos de dependencias y entidades presentados con conformidad de los coordinadores sectoriales.
3. Presentar al Presidente de la República la integración del proyecto de programa global compatibilizando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las acciones programadas con los recursos disponibles, a fin de proceder a su presupuestación detallada. Consultar con los coordinadores de sector los ajustes de la integración global.

1 9 7 7

Financiamiento

Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público.

1. Elaborar el programa financiero de la Administración Pública Federal, correspondiente al programa de Gobierno 1978-1982, y el programa de financiamiento del programa y presupuesto -- anual.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación

Secretaría de Hacienda y Cré  
dito Público

1. Integrar el proyecto de programa financiero nacional.
2. Preparar el proyecto de -- programa financiero nacional derivado de los planes económico-sociales, que -- procure los recursos y com patibilizando los recursos disponibles con las acciones previstas en el proyecto de programa-presupuesto.
3. Presentar al Presidente de la República la integración del proyecto de programa fi nanciero de la Administración Pública Federal mediante la consolidación y coherencia de los proyectos de programas financieros, sectoriales e institucionales.

2. Vigilar que la capacidad de pago de las dependencias y entidades que contraten financiamientos, sean suficientes para cubrir los compromisos que contraigan.
2. Integrar la información sobre la deuda de la Administración Pública Federal mediante la movilización de fondos, así como la relativa a los ingresos del gobierno federal para su consolidación en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento y la estructura financiera de las entidades acreditadas.

1 9 7 7

Programación-Presupuestación

Coordinadores de Sector

1. Concertar y convenir con los responsables de las entidades paraestatales de su sector, las metas, programas y presupuestos correspondientes.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación

Coordinadores de Sector.

1. Establecer la congruencia especial del proyecto de programa sectorial definiendo los proyectos de alcance estatal que se incluirán en el proyecto de programación-presupuesto.
- 2.-Compatibilizar e integrar los proyectos de programas presupuesto y de programa financiero del sector incluyendo la dimensión regional estableciendo con los responsables de las entidades para-estatales los compromisos de sus objetivos, metas y utilización de recursos.

2. Vigilar el cumplimiento de los programas concertados con las entidades para estas tales agrupadas en su sector.

2. Transmitir los lineamientos globales y los propios, a que deben ajustarse los proyectos de programas de las entidades del sector.

3. Establecer las directrices para la formulación de los proyectos de presupuesto y flujos de fondo de la dependencia y las entidades agrupadas en el sector, cuidando que cumplan con los lineamientos emitidos por las dependencias de orientación y apoyo global.

1 9 7 7

Financiamiento  
Coordinadores de Sector

1. Concertar con los responsables de las entidades se ejerzan adecuadamente y que los recursos provenientes de financiamiento se utilicen conforme a lo aprobado.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación  
Coordinadores de Sector

1. Aplicar los lineamientos y directrices que formulen la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de acciones y recursos para la integración del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto de programa financiero del sector y sus entidades.

Ejercicio del Presupuesto  
Coordinador de Sector

1. Vigilar que los presupuestos de las entidades se ejerzan adecuadamente y que los recursos provenientes de financiamientos de financiamiento se utilicen conforme a lo aprobado.
2. Transmitirá su sector los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre ejercicio del presupuesto, contabilidad, contratos y obras públicas, así como las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el programa financiero.
3. Definir con las dependencias de apoyo global la información que se requiere de la dependencia y las entidades para el seguimiento del programa-presupuesto y programa financiero sectorial e institucional.

1 9 7 7

Programación-Presupuestación  
Entidades Para estatales

1. Concertar y convenir con el coordinador sectorial los objetivos y metas de su entidad y recabar su conformidad para el programa y presupuesto -- anual.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación  
Entidades Para estatales.

1. Cumplir los lineamientos del coordinador de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global en la formulación de los proyectos de programas-presupuesto y de programa financiero, y presentarlos al coordinador respectivo para su integración sectorial.
2. Consultar con el coordinador de sector los objetivos y metas, recursos crediticios y rangos presupuestales del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto de programa financiero. Calendarizar el pro



yecto de programa-presupuesto y el programa de finanzas públicas.

Ejercicio del Presupuesto:  
Vigilancia y control.

Entidades Paraestatales.

1. Vigilar que el presupuesto de su entidad se ejerza -- dentro de los límites autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto cumpliendo con lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la utilización de recursos provenientes de financiamiento.
3. Cumplir los objetivos del ejercicio del programa-presupuesto y programa financiero, de contabilidad y de contratos y obras públicas.

1 9 7 7

Financiamiento  
Entidades Paraestatales

1. Controlar la adecuada utilización de los recursos provenientes de financiamientos y turnar al coordinador sectorial la información.

1 9 7 9

Programación-Presupuestación  
Entidades Paraestatales.

1. Establecer los procedimientos adecuados para el seguimiento del programa-presupuesto y programa financiero y rendir la información en los niveles agregados que le defina el coordinador de sector.

- 2.4.3. La fase de evaluación del proceso administrativo global de la administración pública federal, consiste en comparar los resultados obtenidos con los objetivos propuestos en la fase de planeación. Durante 1979, se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad con mayor responsabilidad, para evaluar en forma global la administración pública federal. El procedimiento de evaluación se realiza con mayor detalle y en forma específica en cada entidad paraestatal.

1 9 7 7

Evaluación

Secretaría de Programación  
Presupuesto

1. Examinar las evaluaciones sectoriales para el ajuste de programas y presupuestos y su consolidación con fines de evaluar la acción del Gobierno.

1 9 7 9

Evaluación

Secretaría de Programación y  
Presupuesto

1. Emitir los objetivos, aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación, para la autoevaluación sectorial e institucional de los planes y de los programas--presupuesto de la Administración Pública Federal.
2. Realizar la evaluación de los planes y programas--presupuesto y de los recursos asignados.
3. Definir, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la realización de evaluaciones a los sectores que permitan obtener -

información.

4. Establecer los lineamientos para la práctica de auditorías externas a entidades paraestatales, y nombrar, en consulta con los coordinadores de sector a auditores externos de dichas entidades, independientemente de las facultades de inspección, vigilancia y de las designaciones pertinentes que en el ámbito financiero corresponden por ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquier otra dependencia expresamente facultada para esos efectos.
5. Recabar de los coordinadores de sector su evaluación de los informes de auditorías externas practicadas a entidades paraestatales.
6. Realizar las visitas de auditoría especial que señale el Presidente

de la República, además de las relativas a contratos y obras públicas.

7. Propiciar la coordinación en la práctica de inspecciones y auditorías a entidades paraestatales.

1 9 7 7

Evaluación

Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público.

1. Ninguna

1 9 7 9

Evaluación

Secretaría de Hacienda y Crédito  
Público.

1. Definir los lineamientos que permitan a los niveles globales sectorial e institucionales realizar las autoevaluaciones financieras correspondientes, y determinar, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la realización de evaluaciones a sectores que hagan posible obtener información, de acuerdo a objetivos de la Coordi-

dinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

2. Consolidar las autoevaluaciones sectoriales e institucionales y realizar la evaluación del programa financiero nacional y del correspondiente al sector público en los procesos de planeación, programación y presupuestación.

Evaluación  
Coordinadores de Sector

1. Consolidar la evaluación de su sector, con las evaluaciones efectuadas directamente por su dependencia o por las entidades agrupadas bajo su coordinación, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Evaluación  
Coordinadores de Sector.

1. Adecuar la autoevaluación del sector.
2. Realizar la autoevaluación sectorial del programa-presupuesto y del programa financiero.
3. Ordenar la práctica de auditorías financieras, administrativas a entidades del sector con

sultando con la Secretaría de -  
Programación y Presupuesto la de  
signación de auditores externos.

1 9 7 7

Evaluación  
Entidades Paraestatales

1. Evaluar los resultados de los programas de su entidad, de acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto y entregar la información correspondiente al coordinador sectorial.

1 9 7 9

Evaluación  
Entidades Paraestatales.

1. Realizar la autoevaluación de sus planes, programa-presupuesto y programa financiero y proporcionar al coordinador de sector la información necesaria para la autoevaluación del sector para consolidarse en los niveles globales.

(22)

2.4.4. La información en el proceso administrativo global de la Administración Pública Federal, es contraria al

22/ Un efectivo sistema administrativo de información estructura variables, ingenios materiales e intelectuales, que tienen como atributos el captar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar, ordenar, difundir, y evaluar el uso de la información, en respuesta a los linamientos y necesidades técnicas y políticas de la institución. Un esquema para su análisis y diseño se presenta en Arturo Lozano, Notas Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración, F.C.P.S. UNAM, México, 1981.

secreto burocrático, las entidades están obligadas a transmitir y recibir información indispensable en forma oportuna, veraz y detallada. Aunque, el poder de la información se concentra en la Secretaría de Programación y Presupuesto que establece lineamientos globales en la Administración Pública Federal.

1 9 7 7

INFORMACION  
Secretaría de Programación y  
Presupuesto

1. Fijar los objetivos para toda actividad estadística, informática y cartográfica de la Administración Pública Federal, a fin de controlar la calidad de la información.
2. Organizar la realización interinstitucional de las encuestas de propósitos -

1 9 7 9

INFORMACION  
Secretaría de Programación y  
Presupuesto.

1. Establecer los objetivos para la integración de la información de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que sea necesaria para los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.
2. Establecer los objetivos para las actividades sobre estadística, informática y



múltiples cuyos resultados interesen a varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

cartográfica con los gobiernos locales y los sectores privados y sociales.

Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ninguna

Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1. Coordinar la captación de la información relevante del programa financiero, dentro de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.
2. Sugerir al Sistema Nacional los objetivos para el suministro de datos e información financiera de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal e instituciones ajenas al sector público.

Información  
Coordinadores de Sector

1. Definir en coordinación con la Secretaría de -- Programación y Presupuesto la información y estadística de su sector, responsabilizarse de re cabar y entregar los da tos para integrar el -- Sistema Nacional de Información y reconocer -- como datos oficiales la información que le proporcione la Secretaría de Programación y Presupuesto proveniente de los demás sectores.

Información  
Coordinadores de Sector.

- I. Integrar el subsistema sectorial de infor mación, dentro del Sis tema Nacional de Infor mación, de acuerdo con los objetivos de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto.
2. Emitir los objetivos a entidades de su sec tor sobre la informa ción que deben gene rar en el proceso ad ministrativo y consoli darla para su integra ción sectorial.

1 9 7 7

Información

Entidades Paraestatales

1. Responsabilizarse de la información estadística que acuerdo a los objetivos de la Secretaría de Programación y Presupuesto le ordene el coordinador sectorial. Registrar como datos oficiales la información de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1 9 7 9

Información

Entidades Paraestatales

1. Contribuir a integrar el Sistema Nacional de Información conforme a los lineamientos de su coordinador de sector y las directrices de las dependencias de orientación y apoyo global, en la captación, procesamiento e integración de la información.

En 1977, tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaban actividades, independientes de las que les señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el proceso administrativo global de la Administración Pública Federal, de autoridad, vigilancia y control, supletorias por inadecuada función de entidades sectorizadas o coordinador de sector. Como dependencias de orientación y apoyo global la Secretaría de Programación y Presupuesto, en síntesis: formula el programa y el presupuesto e interviene en su ejercicio, sistematiza la información socio-económica, asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el programa financiero, autoriza, controla y vigila los financiamientos de la Administración Pública Federal.

En las actividades de las dependencias de orientación y apoyo global, se realizan cambios durante 1979: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervienen en el proceso administrativo global de la Administración Pública Federal en la autoridad, vigilancia y control global en los planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos asimismo realizan actividades de asistencia técnica.

En un intento por interrelacionar el gasto público con el financiamiento se establece la Comisión Gasto-Financiamiento como instancia de coordinación-preparación de la información que requieren las dependencias de orientación y apoyo global, compatibiliza las actividades de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público a nivel global, sectorial y regional. Su actividad básica es asesorar y preparar el programa simultáneo de Gasto-Financiamiento para la Administración Pública Federal.

En el proceso administrativo global de la administración Pública Federal en las fases de planeación, programación presupuestación, evaluación e información los cambios introducidos en 1979 son detallados, lo cual aumenta la complejidad de los procedimientos administrativos, específicamente en la fase de programación-presupuestación. La Secretaría de Programación y Presupuesto concentra el poder administrativo en el sistema de las dependencias de la Administración Pública Federal, no obstante que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal están ubicadas en un mismo rango.

### III. - ADMINISTRACION PUBLICA Y PARTICIPACION CIUDADANA.

#### 3.1. ADMINISTRACION DE LA CRISIS-RECESION.

Las continuas y largas fases de crisis-recesión en la economía mexicana, en el contexto mundial, generan el desprestigio de la organización estatal; como la adecuada para dirigir las contradicciones socioeconómicas y del modo de producción capitalista como garantía del progreso económico y del bienestar social. Lo que propicia, la agudización del antagonismo entre las clases sociales.

Los cambios en el proceso administrativo: especialización, jerarquización, diferenciación de procedimientos en las fases de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación en la administración pública federal; los dirige la burocracia política<sup>(1)</sup> del Estado en México duran

1/ En la burocracia política se centraliza el poder del Estado, donde los funcionarios son designados, jerarquizados y se subordinan a una autoridad central. La administración pública es el ámbito institucional donde se desarrolla la burocracia política, integrada en la cúspide por el Presidente de la República; su gabinete, los cuales son puestos de designación, y los senadores, diputados, gobernadores, presidentes municipales, que gobiernan el país. - La estructura de la burocracia del Estado se elabora de : Omar Guerrero, El Estado y su Administración, F.C.P.S., - UNAM, México 1980. Carlos Servent, "La Movilidad Política Sexenal: los Secretarios de Estado y el Presidente de la República. 1958-1975", México, Estudios Políticos, Núms. 3 y 4, 1975.

te 1977-1979-1982, para elaborar y realizar en forma inmediata la estrategia que intenta limitar la agudeza de la crisis-recesión del modo de producción capitalista.

En los cambios efectuados en el proceso administrativo de planeación . . . 1979-1983, está presente el objetivo por realizar mediante las dependencias de la administración pública federal procedimientos de participación ciudadana.

3.2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PARTICIPACION - CIUDADANA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO GLOBAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Ley Orgánica de la  
Administración Pública  
Federal:

Proceso Administrativo 1977

Secretaría de  
Programación y Presupuesto : (2)  
Recabar los datos y elaborar  
con la participación de los  
grupos sociales interesados,  
los planes nacionales, secto

Planeación: (3)

Ninguna.

riales y regionales de desarrollo económico y social.

2/ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..., art. 32.

3/ "Base legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal", México, 1977.

Proceso Administrativo <sup>(4)</sup>  
1979

planeación

Secretaría de Programación y Presupuesto:

Preparar y actualizar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo con base en los grandes objetivos del Programa de Gobierno y, de manera participativa, para integrar las acciones del sector público, coordinarlas a nivel nacional y orientar la participación de los sectores social y privado.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:  
Ninguna.

Coordinadores de Sector:

Concertará el proyecto de plan sectorial en el ámbito estatal y, en su caso, con los grupos sociales interesados.

Entidades Paraestatales:

Ninguna.

4/ "Base Legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo -- Federal"... México, 1979.



El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, es un resultado del proceso administrativo global de planeación, programación presupuestación, evaluación e información que se introduce en la administración pública federal, durante 1979.

En la metodología del Plan Global de Desarrollo está la tendencia a realizar la participación ciudadana, aunque el procedimiento no está sistematizado en las fases específicas del proceso de planeación.

3.2.1. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA METODOLOGIA DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982<sup>(5)</sup>

Fase de Elaboración:

Se estudiaron los programas de las organizaciones sociales y la opinión de las fuerzas productivas.

Fase de Realización:

La Secretaría de Programación y Presupuesto recibió propuestas y críticas de las dependencias de la administración pública federal, así como de los gobiernos de los estados y los representantes de los sectores social y privado.

5/ Plan Global de Desarrollo... México, 1980.

Fase de Evaluación:

El sistema de evaluación retroalimentó el proceso al identificar las contradicciones socio-económicas.

La burocracia política, al introducir procedimientos de participación ciudadana en la planeación económica, intenta obtener la legitimidad y el consenso social para administrar la crisis-recesión; que las clases sociales dirijan sus objetivos económicos y políticos en relación directa con las tácticas y estrategias del Estado.

Los objetivos y tácticas socio-económicas formulados en el Plan Global de Desarrollo para administrar la crisis-recesión 1980-1982, son en forma específica detener el creciente desempleo, promover un crecimiento alto y sostenido, mejorar la distribución del ingreso entre los factores de la producción.<sup>(6)</sup> No obstante, las contradicciones socio-económicas se agudizaron, por que el Estado capitalista no domina la dialéctica de las actividades de producción.

El carácter incontrolable del ciclo industrial capitalista propició que durante 1980-1982 aumentará el

6/ Ibid., p. 111

desempleo, descendieran las inversiones capitalistas, la tasa de crecimiento del volumen de la producción industrial -- presentará un notable declive, el poder adquisitivo fuera en promedio negativo, aumento del déficit presupuestal, en síntesis crisis-recesión del modo de producción capitalista en México.

### 3.3. PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL.

La burocracia del Estado capitalista en México al sistematizar la participación ciudadana en el proceso de planeación económica-social que realiza la administración pública, en esencia obtiene el consenso social y la legitimidad de las dependencias estatales, en momentos de la agudización de la crisis-recesión económica 1980-1982

No obstante, los objetivos de la administración pública federal, mexicana de efectuar mediante la participación ciudadana una planeación socio-económica, persisten las contradicciones del modo de producción capitalista.

Para una planificación económica y social efecti-

va se requiere que la sociedad alcance un alto grado de democracia, donde los ciudadanos participen en el proceso administrativo global de la administración pública de planeación programación, presupuestación, evaluación e información.

Las contradicciones económicas, políticas, y sociales hacen que se cumpla la forma de organizar los mecanismos político-administrativos, por medio de los cuales la administración pública establezca relaciones con las diversas clases sociales a quien dirige su acción.

Surge el problema, de recurrir al diseño y reorganización de mecanismos político-administrativos que permitan la más amplia participación ciudadana, que con la organización política de las clases sociales transmitan las exigencias económicas, políticas y sociales a la administración pública. Este planteamiento permite sugerir lo siguiente:

- Que la administración pública, en especial sus organismos de planeación económica y social, establezcan las relaciones indispensables con lo que pudiera ser, un comité político de ciudadanos comprometidos con la planeación económica y social.

- La administración pública debe difundir en forma precisa, exacta y oportuna los objetivos que se pretenden al

canzar con la planeación económica.

- Tanto los objetivos como la forma en que se pretenden alcanzar, planteados en el plan económico y social, deben ser analizados por los comités políticos de ciudadanos.

- Las opiniones, críticas e informes de los partidos políticos es una colaboración indispensable en los procedimientos de participación ciudadana en el proceso de planeación socio-económica de la administración pública. Porque los partidos políticos al tratar de imponer los intereses económicos y los valores políticos de una determinada clase social realizan constantes mediaciones con el Estado.

- Los comités políticos de ciudadanos deben fundamentar su gestión en la discusión y la crítica de la realidad socio-económica y de la eficacia de las disposiciones de la administración pública; deben incorporar las opiniones de las diversas clases sociales.

- Los comités políticos deben verificar el cumplimiento de los planes socioeconómicos del Estado y ratificar el desarrollo del presupuesto elaborado por la administración pública. Al participar los comités políticos de ciudadanos en forma inmediata en la programación-presupuestación socio

económica se evita el estrecho enfoque burocrático de las actividades socioeconómicas de la administración pública.

- Mediante la participación ciudadana, las clases sociales ejercen una evaluación constante de las actividades de la planeación socio-económica en interrelación con la evaluación administrativa de las dependencias de la administración pública.

La participación ciudadana es un factor para orientar la elaboración y realización de planes, programas y estrategias de la administración pública, cuando se interrelaciona con el proceso administrativo global. También adquiere relevancia política, porque la burocracia del Estado capitalista en México, intenta obtener legitimidad.

La participación ciudadana es una referencia para el desarrollo de las actividades de la administración pública; para limitar las contradicciones socio-económicas suscitadas por el modo de producción capitalista.

La estrategia de la burocracia política del Estado capitalista en México de sistematizar la participación ciudadana en el proceso de planeación socioeconómica de la administración pública, mediante procedimientos de consulta popular, intenta obtener el consenso social indispensable para

la continuidad del modo de producción capitalista.

Esta estrategia, entra en contradicción, al contraponer se con el proceso administrativo global de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información; porque la burocracia del Estado capitalista en México domina los detallados procedimientos administrativos de elaboración y realización para perfeccionar la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

El Estado capitalista en México con los cambios en el proceso administrativo global de la administración pública federal realizados en 1979 y al sistematizar la participación ciudadana en el proceso de planeación socioeconómica subordina y domina la sociedad. Perfeccionar la administración pública es perfeccionar el predominio del Estado capitalista.

El Estado capitalista en México mediante la extensa e intensa actividad económica, expresada en el gasto público, incide al limitar las contradicciones del modo de producción capitalista.

En el momento que se agudizan las contradicciones de la economía capitalista en México durante 1980-1982, la actividad socioeconómica de la administración pública tiende a ser

más intensa, lo cual se revierte en el déficit presupuestal, que genera procedimientos administrativos especializados y detallados.

La burocracia política del Estado capitalista en México, perfecciona los procedimientos administrativos en el proceso de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información para desarrollar la actividad económica de la administración pública y administrar la crisis-recesión.

Las contradicciones del modo de producción capitalista en México, en interrelación con la crisis de la economía capitalista internacional, se han agudizado durante 1982. Situación que induce el desprestigio de la organización del Estado y del modo de producción capitalista. La burocracia política obtiene legitimidad al sistematizar la participación ciudadana en el proceso de planeación socioeconómica.

Esta participación ciudadana en la planeación socioeconómica es un factor de referencia para orientar la actividad organizadora del Estado. Porque la burocracia política dirige la estrategia económica del Estado, domina el proceso administrativo de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información de la administración pública del Estado capitalista.



3.4. SISTEMA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE PLANEACION SOCIOECONOMICA MEXICANA.

La crisis estructural de la producción capitalista en México en un contexto mundial, implica una sucesión de fases de crisis-recesión y de reactivación. En la actualidad mundial del capitalismo las crisis-recesión son continuas y expansivas, por el contrario, las reactivaciones son efímeras en el tiempo.

La actividad económica realizada por la administración pública del Estado capitalista en México, para limitar las contradicciones del ciclo de producción, induce la tendencia de especialización, jerarquización, diferenciación de los procedimientos administrativos del proceso administrativo de planeación socioeconómica.

En la fase de aguda crisis-recesión, durante 1982, en México el proceso administrativo de planeación socioeconómica y la participación de la sociedad en este proceso se sistematiza formalmente en el Artículo 26 constitucional, que afirma:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo,

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta -- Constitución determinarán los objetivos de la planeación. -- La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sigtema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución" (7)

7/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26.

La participación de las clases sociales está formalmente integrada en el proceso de planeación socioeconómica que realiza la administración pública del Estado capitalista en México. Es en la Ley de Planeación 1983, (9) reglamentaria del Artículo 26 constitucional, donde están sistematizados los procedimientos administrativos globales para elaborar, guiar y evaluar el proceso de planeación socioeconómica.

Para evitar la dispersión de actividades en la administración pública que resultan de planes y programas elaborados y realizados en forma aislada, la Ley dispone que los programas que integran el proceso de planeación se ordenen en forma jerárquica en donde el eje principal es un solo plan nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, (9) se presenta en los términos establecidos por la Ley de Planeación. Para administrar la crisis-recesión, el Plan se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.

9/ Ley de Planeación 5 de enero de 1983.

9/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La estrategia económica y social propuesta en el Plan - se centra en dos líneas fundamentales de acción; una de reordenación económica y otra de cambio estructural. La reordenación económica es la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento de la economía. La línea estratégica denominada de cambio estructural se dirige a cambios en la estructura productiva y distributiva.

La reordenación económica consiste en:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural se basa en orientaciones que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan que son las siguientes:

- Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

El Plan delinea los procedimientos en que se integra la participación social en su elaboración, realización y evaluación. Los programas anuales, que especifican metas, recursos, y responsables servirán para orientar la participación social. Estos programas definirán las áreas de inducción -- y concertación con las clases sociales que participen en la integración y actualización del Plan.

#### 3.4.1. Participación Social en el Proceso de planeación socioeconómica 1983-1988.<sup>10</sup>

##### Fase de Elaboración.

- I. La administración pública organiza Foros de Consulta Popular. Los temas y aspectos analizados en los foros son seleccionados por el personal que dirige la administración pública.

<sup>10</sup>/ Plan Nacional de Desarrollo..., México, 1983.

I.I. Se convoca a representantes de partidos políticos, organizaciones obreras, organizaciones campesinas, organizaciones empresariales; diputados y senadores; intelectuales; interesados en exponer ponencias acerca de los problemas socioeconómicos analizados en los foros.

2. Integración del Plan.

2.1. La Administración pública registra las sugerencias y ponencias presentadas en los foros.

2.2. Se integran sólo las propuestas que alcancen el -- consenso.

2.3. Se excluyen las ponencias y sugerencias que son incompatibles con los objetivos y estrategia socio-- económica del Estado.

2.4. Se integran las propuestas de los gobiernos estatales.

2.5. La Secretaría de Programación y Presupuesto realiza la integración definitiva de las propuestas.

3. Formular el Plan.

3.1. Las dependencias de la administración pública federal formulan y redactan los objetivos y estrategia socioeconómica.

- 3.2. La Secretaría de Programación y Presupuesto formula el Plan, que presenta al Presidente de la República para su aprobación final.

Fases de Realización-Evaluación.

Las acciones del Plan se realizan a través del sistema de vertientes, la obligatoria, para el sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los estados; la de inducción, que son las actividades de política económica y social y su incidencia en la actividad económica del sector privado; y la de concertación, que se refieren a acuerdos que realizan el sector público y los particulares.

I. Vertiente Obligatoria.

1.1. El Plan es obligatorio para la Administración Pública Federal. Para cumplir sus lineamientos, ésta - tendrá que adecuar sus procedimientos al proceso - de planeación.

1.2. Los programas sectoriales se diseñarán en base a - el Plan.

- 1.3. Las entidades paraestatales deberán elaborar programas institucionales que contendrán previsiones para cumplir con los objetivos del Plan y los programas sectoriales.
- 1.4. Las acciones de la Administración Pública Federal, serán precisadas anualmente a través de programas donde se establecerán las acciones específicas, -- los responsables, los recursos asignados y las metas. La sociedad podrá analizar, modificarlo en -- su caso y participar en su realización y evaluación
- 1.5. Se integrarán consejos consultivos sobre los temas principales de problemas socioeconómicos y también sobre sus aspectos específicos, que permitan el -- diálogo entre los diferentes sectores sociales y -- de ellos con el Estado.

## 2. Vertiente de Coordinación.

- 2.1. Los gobiernos de los estados y los municipios participen en el sistema de planeación realizados por el gobierno federal.
- 2.2. En cada estado se organizan los sistemas estatales de planeación, las entidades federativas formulan



o actualizan los planes estatales para administrar su proceso de desarrollo.

2.3. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo es la base de la planeación estatal y la coordinación entre los niveles de gobierno.

2.4. Los Comités Estatales y sus subcomités municipales o subregionales, permite integrar la participación de los grupos sociales.

2.5. Los Comités Estatales y los Comités de Planeación para el desarrollo Municipal convocan a representantes de los diferentes grupos sociales en cada estado, que permite evaluar los resultados de los planes y programas, fortaleciendo las actividades de los Foros de Consulta Popular en los niveles federal y estatal realizando la consulta en el nivel municipal.

2.6. La programación anual del nivel federal se vincula a el gobierno de las entidades federativas mediante los delegados federal y la coordinación en los planes regionales.

3. Vertiente de Concertación.

- 3.1. Se celebran contratos y convenios de derecho público entre los sectores público, social y privado de acuerdo a los lineamientos del Plan.
- 3.2. El Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales al celebrar dichos convenios desarrollarán los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

4. Vertiente de Inducción.

- 4.1. En esta vertiente se realizan las políticas de gobierno para promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.
- 4.2. Estas políticas se realizarán de acuerdo con los objetivos, lineamientos y prioridades del Plan, y precisados en los programas anuales.

Los Foros de Consulta Popular serán instancia permanente de participación social y continuarán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, a través de programas anuales.

En el proceso de planeación socio-económica expuesto, -- las sugerencias y propuestas que acerca de los problemas socio-económicos vierten los representantes de las clases sociales en los Foros de Consulta Popular, están subordinadas a el objetivo político y la estrategia socioeconómica del Estado Capitalista en México. Porque la organización y los temas socio-económicos analizados en los Foros de Consulta Popular están supervisados y dirigidos por la administración pública. Es el personal que dirige la administración pública el que formula y realiza los objetivos y estrategias del Plan. socio-económico.

Mediante la organización de la participación de la sociedad en el proceso de planeación socio-económica, la administración pública intenta que las clases sociales expongan sus propuestas de cambio socio-económico, a través de sus dependencias y que las clases sociales dirijan sus objetivos económicos políticos, en relación directa con las tácticas y estrategias del Estado capitalista.

El proceso de planeación socioeconómica y la participación de la sociedad en sus fases de elaboración, realización y evaluación perfecciona la actividad económica de la administración pública a nivel global del Estado capitalista en México.

## C O N C L U S I O N E S

En 1980 se agudizan las contradicciones de la crisis-recesión de la economía capitalista internacional, descienden las inversiones y el volumen de la producción industrial, aumenta el desempleo, se contrae el poder adquisitivo promedio de la sociedad lo que induce al déficit presupuestal de la administración pública.

Para moderar la crisis-recesión la administración pública federal en México incrementa el déficit presupuestal. En momentos de agudización de las contradicciones económicas en la fase máxima de crisis-recesión, cuando el déficit presupuestal esta incidiendo en la intensidad de la recesión, la inversión pública tiende a ser selectiva para que su tasa de crecimiento no alcance desproporciones extensas con el ingreso público.

En 1979, en la fase máxima de reactivación económica, - en vísperas de la crisis, la burocracia política ante el déficit presupuestal de la economía pública, introduce cambios en el proceso administrativo global de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información en la administración pública federal del Estado capitalista en México.

Los cambios en el proceso administrativo global de la -  
administración pública federal, se efectúan para perfeccio-  
nar la eficacia administrativa en la actividad organizadora  
del Estado y elaborar la estrategia de política económica, -  
indispensable para administrar las contradicciones del modo  
de producción capitalista.

La modalidad administrativa de organización sectorial,  
genera, la interrelación de las dependencias y entidades de  
la administración pública federal en México. Así en 1979,--  
la burocracia política perfecciona la coordinación sectorial  
e introduce cambios en el proceso administrativo global de la  
administración pública federal para dar unidad y dirección -  
al Gasto Público Federal y limitar los efectos resultantes -  
de la agudización de la crisis-recesión 1980-1982 del modo -  
de producción capitalista.

Aunque, los efectos resultantes de la crisis-recesión -  
1980-1982 demuestran que las contradicciones del modo de pro  
ducción capitalista en México, se agudizan no obstante las -  
eficaces y detallados procesos administrativos de la adminis  
tración pública.

El Proceso administrativo global de la administración -

pública federal, en 1979, se especializa en la secuencia de las fases, al diferenciar planeación como la fase donde se elaboran los objetivos globales que deben seguir las entidades de la administración pública federal en las fases de programación-presupuestación, gasto financiamiento. Las fases de programación-presupuestación-ejercicio del presupuesto, - vigilancia y control se sintetizan en la fase de programación presupuestación. El financiamiento se distribuye en la planeación y programación-presupuestación.

La organización jerárquica en 1979, es la misma en las fases de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información, porque se interrelacionan las dependencias y entidades de la administración pública federal, por medio de la autoridad y del dominio del Presidente de la República.

Mediante la diferenciación y síntesis de procedimientos en el proceso administrativo global, 1979-1982 se perfeccionan las fases de planeación, programación-presupuestación-evaluación, en las que se globalizan las actividades de gasto-financiamiento de la administración pública federal. En estas actividades predomina la autoridad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que concentra mayores responsabi

lidades de control y vigilancia global de las dependencias - de la administración pública federal.

Un resultado del detallado proceso administrativo global de la administración pública federal de 1979, es el Plan Global de Desarrollo que contiene los objetivos de la política económica para administrar la crisis-recesión 1980-1982.- La crisis-recesión se intensifica durante 1980-1982, la inversión privada capitalista y el volumen de la producción - descienden, aumenta el déficit presupuestal, el desempleo si gue en ascenso, el poder adquisitivo en promedio es negativo, circunstancias que genera el desprestigio de la actividad organizativa del Estado y del modo de producción capitalista.

La burocracia política del Estado capitalista en México durante 1982, sistematiza la participación ciudadana en el - proceso de planeación económica realizada por la administración pública. Los procedimientos de participación ciudadana, son la referencia para orientar la estrategia económica y política de la administración pública del Estado capitalista.

La burocracia política que dirige los detallados procesos administrativos de elaboración-realización de las activide

dades de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información, subordina la participación ciudadana al dominio de los objetivos que imponga la política económica del Estado.

El objetivo de la burocracia política al sistematizar la participación ciudadana en la planeación económica realizada por la Administración Pública Federal mexicana, es obtener el consenso social y la legitimidad para perfeccionar el predominio de la Administración Pública del Estado capitalista.



BIBLIOGRAFIA

CARRILLO, Alejandro

"Reforma Administrativa para -  
el Desarrollo Económico y So-  
cial 1976-1982". INAP., México  
1977.

CASTELAZO, J.R.

Apuntes Sobre Teoría de la Ad-  
ministración Pública, Colegio  
de Licenciados en Ciencia Polí-  
tica y Administración Pública,  
segunda edición, México, 1979.

DALE, Ernest.

Organización, Ed. Técnica, S.A.  
México, 1979.

DROR, Y.

Un Modelo General de Planeación  
F.C.P.S., UNAM, México, 1980.

GUERRERO, Omar.

El Estado y su Administración,  
F.C.P.S., UNAM, México, 1980.

GUERRERO, Omar.

"La administración Pública en  
el capitalismo avanzado", Re-  
vista del 25 Aniversario, Ins-  
tituto Nacional de Administra-  
ción Pública, México, 1980.

LOZANO, Arturo.

Notas Introductorias al Estu-  
dio de los Sistemas de Informa-  
ción para la Administración, --  
F.C.P.S., UNAM; México, 1981.

MANDEL, Ernest.

La Crisis 1974-1980. Ed. Era, -  
México, 1980.

- MARCH, J. y SIMON, H. Teoría de la Organización, Ed. Ariel, Barcelona, 1969.
- MARTNER, Gonzalo, Planificación y Presupuesto -- por Programas, S. XXI, México, 1981.
- MORENO, Rodrigo. La administración pública federal en México, UNAM, México, - 1980.
- MOSHER y CIMMINO. Ciencia de la Administración, - Ed. Rialp, Balcelona, 1981.
- SIRVENT, Carlos. "La movilidad Política Sexenal: los Secretarios de Estado y el Presidente de la República, -- 1958-1975", México, Estudios - Políticos, 1975.
- VAZQUEZ, Arrollo, F. Presupuesto por Programas, UNAM, México, 1979.

FUENTES HEMEROGRAFICAS:

"Anexos de Política Económica, Informes Presidenciales", Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977-1982, México. 1977-1982

"Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal", -- Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1977.

"Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa -- Global, Sectorial, e Institucional del Poder Ejecutivo Federal", Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1979.

"Boletín Mensual de Información Económica", Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

"Indicadores Económicos, 121", Subdirección de Investigación Económica, Banco de México S.A., México, 1982.

"Índices de Precios, " Subdirección de Investigación Económica, Banco de México S.A., México, 1982.

"Información sobre Información, Indicadores Internacionales sobre Finanzas Públicas", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

"Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", Comisión de Administración Pública 1967, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1977.

"Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.  
ma

"Sistema de Cuentas Nacionales de México" Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

DISPOSICIONES LEGALES:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.

"Ley de Planeación", del 5 de enero de 1983," Diario Oficial, 5 de enero de 1983.

"Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", Diario - Oficial, 31 de Diciembre de 1976.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Presidencia de la República, México, 1976.