



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

El Presupuesto por Programas como Instrumento
de Política Económica, Caso: Sector
Administración Defensa y Poderes.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
ROBERTO CABRERA CERON



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

	Páginas
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	
Marco Teórico del Presupuesto por Programas	1
A. Conceptos Generales.	1
B. Planificación y Presupuesto por Programas	9
C. Objetivos y Metas Programáticas	17
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	
Presupuesto por Programas en México	23
A. Antecedentes: Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programas	23
Anexo: Implantación del Presupuesto por Programas	30
B. Diferencias Presupuestarias	31
C. Presupuesto de Egresos de la Federación	37
Etapa de Formulación	39
Etapa de Aprobación	41
Etapa de Ejecución	42
Etapa de Control y Evaluación	46
Anexo: Formulación del Presupuesto por Programas	51
Estructura del Documento Presupuestario	52
Anexo: Estructura del Sector Público Mexicano	62

CAPITULO TERCERO

Sectorialización del Sector Público	63
A. Sectores Programáticos	63
B. Sectores Administrativos	71
C. Sectores Productivos	79
D. Sectores de Servicios	89

CAPITULO CUARTO

Sector Administración, Defensa y Poderes	99
A. Naturaleza y Características	
Anexo: Diferencias Sectoriales	107
B. Estructura del Sector	108
C. Impacto en la Programación del Gasto Público	121
Instrumentos Programáticos	122
Conclusiones	129
Bibliografía	

INTRODUCCION:

En una época convulsa ocasionada por problemas socioeconómicos a nivel mundial y estando el país inmerso en ellos, era necesario iniciar cambios sustanciales en la Administración Pública actual, con el propósito de tener mayor control y optimizar resultados con los recursos disponibles. Estos cambios se iniciaron con la Reforma Administrativa, introduciendo instrumentos programáticos como la técnica denominada Presupuesto por Programas y la Sectorización, elementos indispensables en una transformación radical de esta magnitud.

Estos cambios obedecen no tan solo a la afluencia universal, sino a la cada vez más importante participación gubernamental en la vida socioeconómica nacional, controlando grandes agregados nacionales.

En esta perspectiva, el enfoque que se le da a esta tesis, es desde el punto de vista de la importancia del Sector Administración, Defensa y Poderes en la coordinación y normatividad global del Sector Público Mexicano, sin lo cual el resto de los Sectores Administrativos llevarían a cabo sus funciones programáticas sin ninguna relación entre sí.

El Sector Administración, Defensa y Poderes emite los lineamientos referentes a la Planificación-Programación-Presupuestación por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, racionalizando el

gasto de todo el Sector Público. Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite los lineamientos de política hacendaria referentes a la administración de la política de ingresos, política de financiamiento, política crediticia, política monetaria, política cambiaria, de estímulos fiscales y de relaciones hacendarias con el exterior. Además coordina la administración de la justicia, la administración de la Defensa Nacional y las Relaciones Internacionales.

Bajo estas premisas, el impacto que ejerce el Sector Administración, Defensa y Poderes mediante la coordinación a nivel macro es vital para lograr las estrategias y objetivos de los Sectores Central y Parastatal, en los cuales se divide el Gobierno Federal.

La relevancia del Presupuesto por Programas en esta tesis, es desde el punto de vista de su injerencia en la ejecución de las acciones del Sector Público; imprimiéndole direccionalidad y control al gasto, lo cual no había acontecido con el Presupuesto tradicional. La utilidad de esta técnica ha sido tal, que el Sector Público en su totalidad, se ha visto reestructurado en sus funciones fundamentales en base a planes, programas, objetivos y asignación de montos presupuestales; evitando así, el uso irracional de los recursos disponibles, duplicidad de funciones, la falta del continuismo en las actividades gubernamentales, y la insuficiencia de la Administración Pública.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA
E C O N O M I C A

CASO: SECTOR ADMINISTRACION, DEFENSA Y PODERES.

C A P I T U L O P R I M E R O

MARCO TEORICO DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

A. - CONCEPTOS GENERALES

La necesidad de programar el gasto público por asignación de acuerdo a -- las prioridades nacionales, surge de la cada vez mas creciente participa- - ción del Sector Público como orientador y promotor del desarrollo creando condiciones favorables para la producción y estimulando sectores que re-- quieran atención especial.

Desde este punto de vista, la técnica del presupuesto por programas, es - sin lugar a dudas la idonea para resolver la problemática que se presenta actualmente en relación a la asignación racional de los recursos de toda - fíndole, tal problemática obedece al comportamiento de factores internos y externos de atonías económicas como son: el desempleo, la inflación, escasa producción, derroche de recursos humanos, materiales y financieros y

la inequitativa distribución del ingreso, entre otros.

El presupuesto por programas, técnica utilizada en muchos países tanto en el sistema capitalista como en el socialista y el cual ha dado excelente resultados para planificar, se define como una técnica que pone "especial -- acento en mostrar el costo de las funciones de los programas y de los objetivos, y para lograr este cometido emplea una clasificación que permite que los costos de cada función o programa sean identificados por separado".*

Dentro de los principales instrumentos para llevar a cabo la programación de la economía de un país destaca invariablemente el gasto público o presu puesto, el cual constituye un factor clave para alcanzar los grandes objetivos nacionales, siendo uno de los instrumentos más eficaces para orientar y ordenar el proceso de desarrollo económico y social.

Mediante la orientación y el ritmo del gasto, es posible subsanar las presiones inflacionarias en el corto plazo, al ser el presupuesto de egresos -- un elemento importante en la determinación de la demanda; en el mediano plazo por su papel como impulsor de los procesos productivos y como res ponsable directo de la producción de bienes y de la prestación de servicios considerados social y nacionalmente necesarios. Sin embargo, las posibili dades que ofrece este instrumento solo podrán cumplirse en la medida en que se logre una coordinación operativa entre el gasto y el resto de los -- instrumentos de política considerados dentro de la estrategia y las acciones planteadas.

* D. Segredo. Programación a corto plazo en economías mixtas, S. XXI, 1973.

Respecto al presupuesto, Rodríguez Aznar especialista en la materia lo define así: "El presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del Sector Público; en él se establecen las autorizaciones máximas de gasto que podran efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento".*

Requisito indispensable en este caso es la existencia de planes, ya que sin ellos el presupuesto no cumpliría los objetivos y metas exigidas, porque la satisfacción de necesidades que se previeran en ese caso por la vía presupuestaria, se fundamentaría en la improvisación o por inmediatas coyunturas, no enmarcándose en contextos de política de desarrollo, siendo esto una incongruencia en la programación y presupuestación.

Para tales efectos, es necesario que la programación-presupuestación responda a los objetivos y metas de los planes globales de desarrollo debiendo contener especificaciones sectoriales, además de los globales, asimismo señalar los objetivos y los medios necesarios para lograrlos en cada sector en particular. Los presupuestos deben tener la misma sectorización de los planes, lo cual permitirá la formulación, ejecución, control y el cumplimiento de los mismos.

Esta decisión de empezar a programar las actividades además de la cada vez más creciente participación gubernamental, se debe a que anteriormen

* J. V. Rodríguez Aznar, Elementos de Economía Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, Caracas, Venezuela, 1973.

te no existían programas, objetivos y metas, lo cual provocaba desajustes en los planes nacionales imperando la "improvisación" que consistía únicamente en registros contables, en asignación de montos presupuestarios por inercia, cumplir administrativamente y rendir cuentas de la forma en que se utilizaban los recursos asignados, sin informar de los resultados obtenidos, de tomar decisiones aisladas sin ninguna interrelación.

En este sentido si el presupuesto es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo en la parte que le corresponde al sector público, debe formularse en concordancia con dichos planes; en primer lugar, en cuanto a la determinación de las acciones concretas que deberá ejecutar el sector público para alcanzar los objetivos señalados en aquellos; en segundo término, en cuanto a los recursos necesarios para ello; y en tercer lugar, en cuanto a la clasificación sectorial y presentación de los presupuestos.

El presupuesto gubernamental cumple dos funciones principales: 1) Ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo y 2) Servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del Gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en el nivel intermedio y bajo de la administración pública". *

Ahora bien, para que el sistema presupuestario pueda llegar a la ejecución del plan, el proceso de planificación debe cumplir, por lo menos dos requisitos: a) asegurar la coherencia interna y b) la continuidad de la plani-

* J.V. Rodríguez Aznar, Elementos de Economía Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, Caracas, Venezuela, 1973.

ficación. Si la planificación ha de ser de carácter permanente, debe presentar un todo integrado de planes a largo plazo, a plazo medio y anuales.

De estos planes el más significativo es el plan anual, por medio de la preparación de éstos es posible adaptar todos los planes a plazo medio a los cambios e introducir modificaciones en sus partes año tras año. En el plan anual, los objetivos se expresan de modo concreto en función de proyectos y actividades, siendo factible más precisión en las metas de los planes a largo plazo y a plazo medio. El plan debe abarcar actividades de todo el sector público e incluso estimaciones del sector privado, brindando así una base para preparar el presupuesto.

El vínculo de conexión ideal entre un plan de mediano plazo y un presupuesto anual es un plan anual. Identificando que debe hacerse y los recursos y las medidas requeridas para hacerlo en el año siguiente, un plan anual reduce las tareas y las metas multianuales de un plan de mediano plazo, a las cantidades requeridas para su incorporación dentro de un presupuesto anual y de esta manera se simplifica grandemente la tarea de trasladar las porciones relevantes de un plan de mediano plazo a un presupuesto anual.

Un plan anual llega a sus conclusiones, o debe llegar, después de considerar la totalidad de los recursos disponibles de una nación.

Estos incluyen factores técnicos, tales como los recursos naturales, la fuerza de trabajo y las capacidades productivas actuales, al igual que los recursos financieros en moneda circulante nacional y en divisas. El plan

ficación. Si la planificación ha de ser de carácter permanente, debe presentar un todo integrado de planes a largo plazo, a plazo medio y anuales.

De estos planes el más significativo es el plan anual, por medio de la preparación de éstos es posible adaptar todos los planes a plazo medio a los cambios e introducir modificaciones en sus partes año tras año. En el plan anual, los objetivos se expresan de modo concreto en función de proyectos y actividades, siendo factible más precisión en las metas de los planes a largo plazo y a plazo medio. El plan debe abarcar actividades de todo el sector público e incluso estimaciones del sector privado, brindando así una base para preparar el presupuesto.

El vínculo de conexión ideal entre un plan de mediano plazo y un presupuesto anual es un plan anual. Identificando que debe hacerse y los recursos y las medidas requeridas para hacerlo en el año siguiente, un plan anual reduce las tareas y las metas multianuales de un plan de mediano plazo, a las cantidades requeridas para su incorporación dentro de un presupuesto anual y de esta manera se simplifica grandemente la tarea de trasladar las porciones relevantes de un plan de mediano plazo a un presupuesto anual.

Un plan anual llega a sus conclusiones, o debe llegar, después de considerar la totalidad de los recursos disponibles de una nación.

Estos incluyen factores técnicos, tales como los recursos naturales, la fuerza de trabajo y las capacidades productivas actuales, al igual que los recursos financieros en moneda circulante nacional y en divisas. El plan

anual asigna estos recursos físicos y financieros entre los diversos programas por sectores y frecuentemente entre proyectos indirectos en el Plan y establece los ahorros, la inversión, las exportaciones, las importaciones, la producción y otras metas que implican la utilización de estos recursos de una manera consistente con la situación institucional administrativa y con la actitud directiva de la nación.

En el caso de México se ha tratado de resolver estos problemas, mediante la elaboración de planes de desarrollo, siendo el más importante el Plan Global de Desarrollo (PGD).

Este plan pretende lograr cuatro grandes objetivos, siendo los siguientes: - Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática justa y libre en lo económico, lo político y en lo cultural; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente, y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Sin embargo, la elaboración del PGD, el cual entró en vigor por Decreto el 16 de abril de 1980, fué posterior a la elaboración de algunos planes sectoriales tomando como base éstos, las experiencias históricas de planeación, se estudiaron con atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, en general las opiniones de las fuer

zas productivas.

Esta situación, de acuerdo a la concepción básica de la planificación -programación-presupuestación debió iniciarse con el PGD y continuar con los planes sectoriales para inmediatamente programar y asignar montos presupuestales. Corregida esta desviación programática los planes anuales se han apegado al Plan Global de Desarrollo.

Bajo estas premisas se ha elaborado, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el programa nacional de empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias.

Es importante mencionar también la concepción del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que plantea una estrategia intersectorial cuyo objetivo es -- proveer de alimentación básica a los grupos mayoritarios del país, definiendo esquemas para el logro de la autosuficiencia en la producción de los alimentos y sistemas de distribución para hacer llegar los abastos populares.

Así también, citando al titular de la Srfa. de Programación y Presupuesto en apego a la estructura jurídica, el Plan es imperativo para el sector pú-

blico e indicativo y concertado para los sectores social y privado. Con fundamento en el régimen de economía mixta y el mandato constitucional que tiene el Estado para ejercer una función de rectoría y promoción económica. "El Gobierno usará los instrumentos legales, económicos y sociales para inducir las tasas de modalidad del crecimiento, y en el marco de la alianza nacional popular y democrática para la producción, concerta y concertará acciones con el sector privado y social en la dirección que ha sido determinada y se sustentará en el apoyo popular mayoritario".

Ahora bien tomando como fundamento esta relación, el proceso presupuestario se ve influido integralmente por el PGD, en virtud de que este permite una programación-presupuestación continua, tomando en consideración -- indicadores de desarrollo socioeconómicos como son : políticas económicas de gasto, de empleo, de energético, producción de bienes de capital y socialmente necesarios entre otros; así como la sectorización regional, lo cual permite una distribución del presupuesto de egresos de la federación más justo y equitativo, avanzando hacia una sociedad igualitaria.

Desde este punto de vista, la actualización de los Planes de Desarrollo, constituyen la base del conocimiento de las necesidades y potencialidades económicas, proporcionando mayores elementos de juicio para la asignación de recursos, por lo tanto, es conveniente señalar que la actualización de estos planes determinará la estrategia a seguir para la consecución de los objetivos y metas delineados en el Plan Global de Desarrollo, lo cual nos llevará a evitar duplicidad de funciones y fluidez en la toma de decisiones.

B. - PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Es un hecho conocido que para alcanzar objetivos de crecimiento económico sostenido, distribución equitativa del ingreso, oportunidad de empleos para las grandes mayorías, independencia económica y técnica del exterior logrando así políticas de desarrollo socioeconómico nacionales, es necesario determinar los lineamientos que deberán seguir los principales agregados macroeconómicos, utilizando un procedimiento para su consecución, siendo el de más utilidad la planificación, que es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo. Es conveniente mencionar que si bien la planificación en si misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no solo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones.

Ahora bien, se entiende por planificación a la acción de racionalizar los esfuerzos, asegurando la utilización óptima de los recursos disponibles mediante la intervención estatal deliberada. Por lo tanto no es posible, actualmente, asignar recursos monetarios sin ligarlos al cumplimiento de objetivos concretos, precisando las metas físicas que se plasman en el Plan Global, por lo consiguiente: Un documento presupuestario que solo contiene ci-

fras monetarias, no puede ser evaluado para su aprobación final o rechazo, requiere necesariamente de los planes de largo y mediano plazo y éstos de los planes anuales, con sus correspondientes metas de resultados.

Esta necesidad se infiere desde el punto de vista de que el plan de largo plazo contiene los objetivos a nivel macroeconómico, abarcando diferentes sectores. Por lo tanto, pensando lógicamente, si los planes globales se descomponen específicamente en sectores señalando objetivos y medios para lograrlo, los planes quinquenales y anuales deben tener la misma estructura sectorial. Esto permitirá fácilmente relacionar los postulados globales con las realizaciones previstas en los presupuestos, lograndose una ejecución y control, midiendo el cumplimiento de los planes.

Como se mencionó, los planes quinquenales se derivan de los planes de largo plazo proporcionando un marco más específico, para el establecimiento de la congruencia sectorial y regional, introduciendo un mayor grado de disciplina en el proceso de racionalización de la toma de decisiones y de la asignación de recursos, conforme a la cambiante realidad del país y a los resultados de las acciones.

Sobre esta base se elaboró el plan quinquenal 1978-1982, cuyo objetivo es vincular los grandes objetivos nacionales con los objetivos estratégicos y metas concretas a nivel global y sectorial y compatibilizar la base normativa dada por los objetivos, con las posibilidades de su consecución, consiguiendo así un equilibrio necesario entre pertinencia y viabilidad.

Los programas quinquenales a su vez comprenden los pasos siguientes.

Diagnóstico. - Constituye el primer paso para identificar los principales problemas a nivel sectorial, facilitando la selección y formulación de las decisiones, establecimiento de metas, determinación de programas prioritarios y asignación de los montos requeridos de gasto público y presupuestal.

Pronóstico. - Representa la proyección de las tendencias localizadas en el diagnóstico, suponiendo que no existe modificación alguna en las tendencias económicas, posibilitando la comparación entre la imagen objetivo y la imagen futura, derivando las modificaciones necesarias.

Imagen Objetivo. - Es una descripción cualitativa, con elementos cualitativos claves, que presenta lo que se pretende alcanzar en el futuro, esta fase --- define el punto hacia el cual deben coincidir los esfuerzos programáticos.

Metas de Resultados. - Son la expresión cuantificada y temporalmente precl^usada de estos objetivos desagregadas en metas directas, es decir, aquellos que alcanzará el sector público con sus propias dependencias y entidades, y metas de resultados indirectos que son los que han de lograr los sectores social y privado.

Estas a su vez se subdividen en metas convenidas, que son las pactadas con el sector privado y social; y las inducidas en las que el sector público influye por medio de instrumentos de política macroeconómica y sectorial.

Las estrategias. - Consisten en una definición de las vías fundamentales -

que orientarán el proceso de transformación para lograr los objetivos estipulados.

Los diagnósticos sectoriales quinquenales serán objeto de una revisión tendiente a unificar las fuentes de información, lo cual es importante, compatibilizar los análisis contenidos en ellos, de manera que los diagnósticos parciales sean parte coherente del diagnóstico de la economía nacional, evitando el riesgo de una visión excesivamente especializada sobre la problemática de un sector, distorcionándo la ponderación de los elementos globales.

Los pronósticos sectoriales también deben ser objeto de revisión, ya que las previsiones sobre el comportamiento de un sector mejoran notablemente cuando se inscriben en un marco dinámico de interacciones mutuas, removiendo los supuestos implícitos que pueden desligarse al elaborar aisladamente los pronósticos. Es decir, asegurarse en la medida, de lo posible, de que los diferentes pronósticos sectoriales no lleguen implícitamente a postular incompatibilidades futuras entre sí.

Los objetivos quinquenales sectoriales deberán precisarse continuamente, depurándose y mejorando su grado de concreción, correspondiendo una mayor desagregación de las metas de resultados, explicando cada vez con mayor precisión en las dimensiones espacial y temporal, separando gradualmente grupos de bienes y servicios especificando subgrupos de mayor homogeneidad e identificando en lo posible las unidades económicas del sector privado y social que se espera lleven a cabo las metas de resultados indirectos.

Las estrategias y metas operativas se compatibilizan con el comportamiento de las variables económicas en el corto plazo, ajustándolas dinámicamente para asegurar el logro de las metas de resultados quinquenales.

Concretando, se puede decir que el plan quinquenal asegura la congruencia de la gran multitud de acciones que llevan a cabo las entidades y dependencias del sector público, en la consecución de los propósitos nacionales, así también, lleva implícita la acción de control o ajuste, la cual tiene como flujos de entrada las metas y programas y, como salida, la ejecución de las acciones emprendidas, retroalimentándose con los resultados mesurables desde distintos enfoques de evaluación y con las alternativas de ajuste generadas.

La planificación económica, se realiza por medio de planes, existiendo una relación entre los diferentes tipos de planes e instrumentos técnicos. Por ejemplo: un plan regional que es parte de uno nacional, construido para determinado período, está subdividido en planes locales, sectoriales, ramales, es a su vez, la base de los planes prospectivos. La planificación es el todo y los planes solo las partes de la política de racionalización económica.

El plan quinquenal, es necesario señalarlo, orienta dando indicaciones al Plan Operativo Anual el cual es diseñado para prever la conducta funcional del proceso económico y financiero nacionales en un año determinado y actuar sobre desviaciones imprevistas que pueden afectar el logro de las metas del Plan Global de Desarrollo en sus alcances correspondiente al año -

en ejecución.

El carácter de ajuste reside en el hecho de que proveen un marco macro-económico suficientemente desagregado para la administración de la política económica durante el período anual.

Estos planes deben prever las incertidumbres, separar reservas y provisiones en relación a eventos no esperados, ya que muchos cambios ocurren aún dentro del período de un año.

Bajo estas premisas, el Plan Anual y el Presupuesto de Egresos de la Federación pueden considerarse dos actividades independientes e interrelacionadas.

El primero debería abarcar actividades de todo el Sector Público e incluso del Sector Privado sin limitarse a las que realizará el Sector Público; de esta forma se fundamenta la formulación del Presupuesto; consecuentemente la elaboración del Plan Anual, debe anteceder a la estructuración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Definiendo el Presupuesto, este es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.

El presupuesto por Programas, en base a lo explicado anteriormente, va - mucho más allá de la mera elaboración de un presupuesto, su función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo los objetivos y metas - de largo y mediano plazo establecidos en el Plan, seleccionar combinacio-- nés de recursos de la manera más adecuada posible, promoviendo la efica- cia y eficiencia de toda la administración y asignando los recursos financie- ros.

Si el Presupuesto por Programas ha de tomar directrices de los planes es inevitable que asimile algunas características de éstos:

- Las modalidades fundamentales de los planes son los programas, como - unidades funcionales.
- La importancia que se asigna a su insumo material y a los resultados y a su costo en relación con los beneficios.

El análisis de costos y beneficios desempeña una importante función en la elección de los proyectos; siendo estos atributos parte de un Presupuesto - por Programas.

En todas las fases de la actividad presupuestaria-formulación, asignación de recursos, ejecución y control - se concentra la atención en los proyec- tos y actividades y en los costos de éstos en relación a sus beneficios.

A diferencia del presupuesto tradicional, que se limita a destacar los de-- sembolso en efectivo, un presupuesto por programas dirige la atención ha- cia las realizaciones físicas o efectivas. El objetivo general es alcanzar -

el logro de una meta determinada con una inversión mínima de tiempo y dinero.

La necesidad de planificar y programar el gasto nacional mediante un presupuesto de ejecución obligatoria obedece a dos factores; primero al volumen (amplitud y diversificación) y, segundo, a ciertas peculiaridades político jurídicas de las finanzas.

Concluyendo, el Presupuesto por Programas es una técnica cuyo fundamento consiste en la estructuración de programas y en la consideración de éstos como las unidades orgánicas de acción. De esta manera la idea central es manejar el presupuesto a base de programas específicos y no en función de partidas de gasto, puesto que éstas últimas serán componentes de un programa.

El presupuesto por programas constituye por tanto un instrumento que refleja los resultados de los planes de desarrollo económico a largo, mediano y corto plazo. Para ello el sistema se basa primordialmente en el señalamiento de objetivos y metas que deberán alcanzar las unidades administrativas en un tiempo y con un costo determinado.

C. - OBJETIVOS Y METAS PROGRAMATICAS

De acuerdo a la Agenda Presupuestaria desde que se estableció el compromiso de modificar los principios, estructuras y mecanismos del aparato gubernamental mediante una profunda Reforma Administrativa orientada a convertir dicho aparato en un instrumento más efectivo de la administración -- para el desarrollo, el gasto público constituye uno de los soportes más dinámicos del accionar gubernamental, ya que posibilita tanto la vinculación de las grandes decisiones de política con las acciones concretas y resultados a alcanzar, como el fortalecimiento de la organización y el funcionamiento del aparato público, al requerirse de una participación articulada y ordenada de las entidades en los procesos establecidos para programarlo y ejecutarlo.

Congruente con lo anterior, las acciones que en materia de reforma presupuestaria se han venido desarrollando, buscan modernizar los sistemas y mecanismos que posibiliten dar respuesta de los objetivos, metas y prioridades que demanda el desarrollo económico y social del país, a través de una mayor racionalidad en el manejo del gasto público.

Así, en materia de formulación se da un avance sustancial en los mecanismos que posibilitan insertar el presupuesto dentro del contexto de la planificación al contarse con un Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que contiene los objetivos, directrices y políticas a concretar en el medio plazo y - un Programa de Acción del Sector Público (PASP) 1980-1982 que los traduce

a programas específicos, de acción de los Sectores Administrativos que con forman las entidades de la Administración Pública Federal.

De esta manera, la estructura programática y financiera del Presupuesto de Egresos de la Federación, además de reflejar las prioridades, objetivos y metas a alcanzar para el ejercicio correspondiente, dentro del marco orien tador derivado de la planificación y de las posibilidades financieras reales del Sector Público Federal, permite una mejor fiscalización a través del - seguimiento y control del gasto en base a resultados.

En efecto la planificación tiene como meta fundamental la elevación del ni vel de vida de la población mediante la utilización óptima de los recursos y esto se logra mediante los planes económicos, en los que se establecen ciertas metas específicas y los respectivos instrumentos para lograrlos. -

Los planes son los instrumentos que van a hacer realidad la planificación, ya que los objetivos de un sistema económico planificado se plasman en el papel, en los planes, y los instrumentos se establecen por medio de la po lítica económica que es, por su lado, un instrumento de la planificación.

Ahora bien el Presupuesto por Programas, es una técnica que centra su -- atención en la elaboración de programas específicos, los cuales constituyen la unidad orgánica o núcleo de el sistema presupuestario.

• Dentro de los programas, se enfatiza en los objetivos que deberan alcanzar se a través de la ejecución de una serie de actividades o proyectos homoge neos y en las metas concretas a realizar para el cumplimiento de los obje

tivos señalados en cada programa. La programación identifica claramente los objetivos y metas que se quieran lograr, ordenados en tiempo y espacio el costo y magnitud de las actividades o proyectos necesarios para realizarlos, señalando la unidad administrativa responsable de la ejecución de dichas actividades.

De lo anterior se infiere que el Presupuesto por Programas tiene como característica fundamental el de constituir un sistema armónico de programas específicos; que cada programa debe contener los objetivos y metas a cumplir, los costos de cada programa así como la unidad responsable de su ejecución.

El objetivo constituye el fin, la intención, el propósito definido para la realización de un programa. Como expresión de los fines principales de mediano y largo alcance de una institución o programa, es de naturaleza cualitativa, representa el propósito final del programa y no los medios necesarios, para lograrlo. Tales objetivos programáticos deben ser formulados tomando en cuenta la viabilidad técnica, humana, material y financiera de su realización.

En otros términos, se fortalece la labor de planificación, por cuanto las actividades se programan atendiendo a los objetivos previamente establecidos y no en función del mantenimiento de actividades rutinarias.

El objetivo deberá decirnos "que" es lo que proyecta hacer y "para que" se va a hacer, correspondiendo este señalamiento a los propósitos específicos ya sea del Estado de una institución o de un programa en particular.

La separación entre el objetivo y la meta se da cuando el primero únicamente se concreta señalar "cual" es la finalidad del programa y la segunda a determinar "cuanto" de dicha finalidad se pretende alcanzar.

Así también, la fijación de objetivos sirve de base para la descentralización, en la medida en que proporciona un índice adecuado para la fijación de responsabilidades a los subordinados, los cuales se establecen, no en función de actividades a cumplir, sino de objetivos a alcanzar. Con ello se favorece enormemente el ejercicio de la discrecionalidad administrativa de los ejecutivos mediante un régimen flexible de control basado en las metas establecidas previamente.

Puede decirse que el objetivo constituye un cierto estándar o índice que permite evaluar la eficiencia de los ejecutivos a través del resultado de su trabajo y no solamente en función de las acciones desplegadas, lo cual simplifica grandemente la función de control. La valoración del desempeño de los funcionarios responsables de los proyectos se sitúa así dentro de una perspectiva más realista y efectiva, cuya finalidad se concentra en los productos finales o en las realizaciones y no en los insumos de cada proceso.

Pretende también, lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto público, que, obedeciendo a lineamientos provenientes de un Plan de Desarrollo económico y social contemple la problemática nacional en el largo y mediano plazo y fije soluciones viables a través del cumplimiento gradual de las metas establecidas.

Informar, para efectos de aprobación, sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, los recursos que se utilizarán, las realizaciones en sí mismas y los efectos que éstos tendrán en el desarrollo de las actividades económicas y sociales de una región o del país en su conjunto. Pretende por ello dotar de los elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones en un gasto público determinado y facilitar por tanto, la toma de una decisión.

Por otra parte, la meta es la cuantificación del objetivo a alcanzar en un tiempo señalado y con los recursos necesarios para ello, debiendo ser compatible con el objetivo, es decir, asimilarse dentro de éste y permitir la medida de la eficacia del cumplimiento de un programa computando el grado de realización de la meta prevista.

La meta nos indica cuanto del objetivo se pretende alcanzar en un tiempo determinado.

Dos conceptos fundamentales definen una meta: la unidad de medida y la cantidad.

Así por ejemplo, hablando del sector administración, sus metas a desarrollar son de tipo subjetivo o relativo, es decir, se mide en porcentaje por ser de carácter administrativo, por lo tanto no se pueden cuantificar como es el caso de los sectores productivos, en los cuales se producen un número cuantificable de unidades terminadas o construir "x" número de km. como sucede en el Sector Comunicaciones y Transportes.

En fin, la cuantificación seleccionada para un objetivo constituye una meta, es decir, una meta es un resultado por alcanzar en un determinado dominio, en una fecha dada.

Así, el sistema de Presupuesto por Programas introduce el concepto de -- control del cumplimiento de metas - en tiempo y forma - establecidas para cada programa y actividad. A medida que se controla el cumplimiento de las metas, que se adoptan decisiones oportunas para corregir desvíos y se asignan responsabilidades por los desvíos no justificados, se comprueba la real eficacia del sistema. Para ello se hace necesario introducir el concepto de Unidad Ejecutora y de Responsable con los procedimientos de rendi-- ción de lo realizado en términos de objetivos del Programa.

Ello no excluye los controles de tipo legal y formal actualmente en vigencia en la administración.

Sin responsabilidad programática y sin control de gestión, el presupuesto - por programas puede servir como elemento informativo, pero pierde el -- carácter de instrumento básico de ejecución para el logro de los planes, po- líticas y objetivos del gobierno.

C A P I T U L O S E G U N D O

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO

A. - ANTECEDENTES: PRESUPUESTO TRADICIONAL Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

La asignación de recursos antes de la implantación del Presupuesto por -- programas y por consiguiente del Plan Global de Desarrollo, se basaba de hecho en datos contables de los presupuestos anteriores, siendo esta su -- esencia, sin contar con los objetivos, programas y metas, resultando una asignación casi por inercia.

Con la Implantación a partir de 1976, de la técnica denominada "Presupuesto por Programas", el gasto público adquiere un papel de primera impor-- tancia dentro del contexto del Gasto Público Federal.

Con esta técnica, el gasto que realiza el Estado ésta orientado a concreti-- zar los objetivos y metas en el corto y mediano plazos, mediante eroga-- ciones programadas para la remuneración de recursos humanos, adquisición de materiales y empleo de recursos financieros, necesarios para el desa-- rrollo de las funciones que tiene encomendadas.

Asimismo a racionalizar el gasto público mediante el perfeccionamiento -- del sistema de planeación-programación-presupuestación-control-evaluación, evitando que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazo.

Igualmente a reorientar sectorial y regionalmente el gasto, de tal forma - que se logre el crecimiento acelerado de los sectores prioritarios, se -- disminuyan las diferencias en el desarrollo regional y se atienda a los sectores marginados.

Además asignar el gasto público conforme a las prioridades señaladas y -- con una distribución regional equilibrada, tendiente a reducir la concentra- ción de la actividad económica, así como mejorar la eficiencia del gasto - corriente, con objeto de incrementar la disponibilidad de los recursos de - inversión, todo lo cual está orientado a eliminar cuellos de botella y a -- impulsar las actividades productivas estratégicas.

Al respecto, los instrumentos básicos que ha utilizado el Gobierno Mexica- no para dirigir las actividades económicas al alcance de los objetivos y -- prioridades, se refieren fundamentalmente a las políticas de expropiación y nacionalización, la fiscal y crediticia y la del gasto público y en últimas - fechas la monetaria.

La del gasto, que es la que nos ocupa, se refiere a la erogación de recur- sos destinados a cubrir gastos corrientes de la administración pública y la inversión física y financiera del sector público, en los sectores económicos del país.

Analizando la inversión pública física, notamos que el establecimiento de -- sistemas de programación, bajo la creciente intervención gubernamental, se

ha adecuado constantemente a las necesidades que su esfera de acción le ha requerido. De aquí que paralela al crecimiento en la función del Estado como Inversor, se distinga una evolución en la estructura administrativa que se utiliza para programar, evaluar, autorizar y ejecutar su inversión. No obstante los beneficios mencionados, a partir de la implantación de este Sistema, la estrategia adoptada, no contempló la implantación del Presupuesto por Programas ni en forma paralela con el presupuesto tradicional ni en forma piloto como estaba previsto en el Plan de trabajo original, tomándose la decisión de suprimir el presupuesto tradicional, obligando con ello al Sector Público a otorgar la debida importancia al Nuevo Sistema.

Se logró que las ramas y organismos elaboraran una sola vez y con un mismo criterio toda la información relacionada con sus erogaciones y en cuanto a las entidades que eran indispensables de la programación global, recibieron simultáneamente la información que les era útil para cumplir con sus funciones, lo cual se reflejó en un mejor entendimiento y coordinación para la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación. (anexo)

Así también, la creación de la Srfa. de Programación y Presupuesto, permitió integrar de manera coherente las atribuciones que en materia de programación-presupuestación y de información para la toma de decisiones de política económica y social, se encontraban dispersas en diferentes Dependencias en la anterior estructura administrativa.

La Srfa. de Programación y Presupuesto y la Srfa. de Hacienda y Crédito Público son actualmente, las dependencias responsables de la instrumentación, a nivel global, de la política económica del país y como parte de la misma Reforma Administrativa, las entidades de la administración pública paraestatal, fueron agrupadas bajo la coordinación de las dependencias de la administración pública central.

Por tanto, corresponde a la Srfa. de Programación y Presupuesto establecer las bases y coordinar la programación del sector público, así como formular el Presupuesto de Egresos de la Federación, en base a los programas.

El proceso integral de programación-presupuestación unifica la programación, la presupuestación, la evaluación y el ajuste de las acciones de tal manera que no se limita a establecer objetivos, sino que se relaciona éstos con los medios disponibles y verifica continuamente la adecuación entre instrumentos y metas.

Por tanto, debe entenderse la programación como un proceso continuo de definición del qué y del cómo hacer, definición que debe ajustarse conforme a la cambiante realidad del país y a los resultados de las acciones.

Sobre esta base, el objetivo del programa quinquenal 1978-1982, es vincular los grandes objetivos, estrategias y metas concretas a nivel global y sectorial y compatibilizar la base normativa, dada por los objetivos, con las posibilidades de su consecución, consiguiendo casi un equilibrio necesario entre pertinencia y viabilidad.

Bajo este esquema los objetivos nacionales se pueden resumir en dos grandes propósitos: mantener la vigencia del régimen de la democracia social y garantizar la justicia en la libertad. Estos grandes propósitos afectan todos los aspectos de la actividad nacional, englobando producción, distribución, intercambio, bienestar, educación y justicia.

Dentro de los grandes objetivos nacionales quedan enmarcados los objetivos de largo plazo derivados de los postulados de nuestra constitución.

El primer objetivo de largo plazo, vinculado al postulado de justicia social es el referente a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población, es decir, tratar de alcanzar los niveles mínimos de bienestar en términos de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.

El segundo objetivo de largo plazo, asociado al postulado de independencia nacional, consiste en consolidar la independencia económica del país, así como su capacidad de auto-determinación.

En suma, se puede decir que el presupuesto tradicional, no es un instrumento adecuado para distribuir los recursos financieros de acuerdo a los objetivos del Plan Global de Desarrollo por las razones siguientes:

Las erogaciones se estiman sobre bases históricas, por concepto del gasto y por instituciones, sin tomar en cuenta los programas a realizar y de las relaciones entre ellos.

El presupuesto resulta así, sin mayor información de los ingresos y de los

gastos por institución, sin relación en los distintos niveles de gobierno, ni vinculados con los presupuestos de divisas ni con la política monetaria, dado que cuando un programa es realizado por más de una institución, es -- muy difícil determinar el total erogado en ese programa.

En el caso de que en un mismo programa tengan intervención distintos niveles de gobierno, el problema es más complejo por cuanto deben conciliarse sistemas particularizados de presupuesto y contabilización.

En cambio la implantación de la técnica denominada "Presupuestos por Programas" en el proceso presupuestario ha sido significativa desde el punto de vista técnico y administrativo, porque como se mencionó, hasta 1975 el Presupuesto de Egresos de la Federación era tradicional, es decir la asignación de fondos, era de hecho institucional, según el objetivo del gasto.

Este sistema dista mucho de la programación, porque está destinado a facilitar el control contable de los fondos fiscales y a velar por la corrección de su manejo. La importancia que se le daba de control formal -- impedía el control de los objetivos y resultado, que constituyen la función básica del presupuesto por programas.

La decisión de adoptar una política de planificación significa un gran progreso y un paso decisivo hacia la modernización del país, siendo el mismo desarrollo económico el que, al hacerse cada vez más complejo y enfrentar dificultades crecientes obligó a la formulación de planes y programas que regularan la acción de gobiernos.

La planificación es un requisito para toda acción política o gubernativa eficaz lo que limitará drásticamente el empirismo de la política de viejo tipo, característica de los grandes intereses. Establece, además el Plan Global, que al "Estado compete la rectoría de la economía, otorgándole derecho -- para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento social de los recursos naturales y hacer una equitativa distribución de la riqueza pública".

ANEXO:

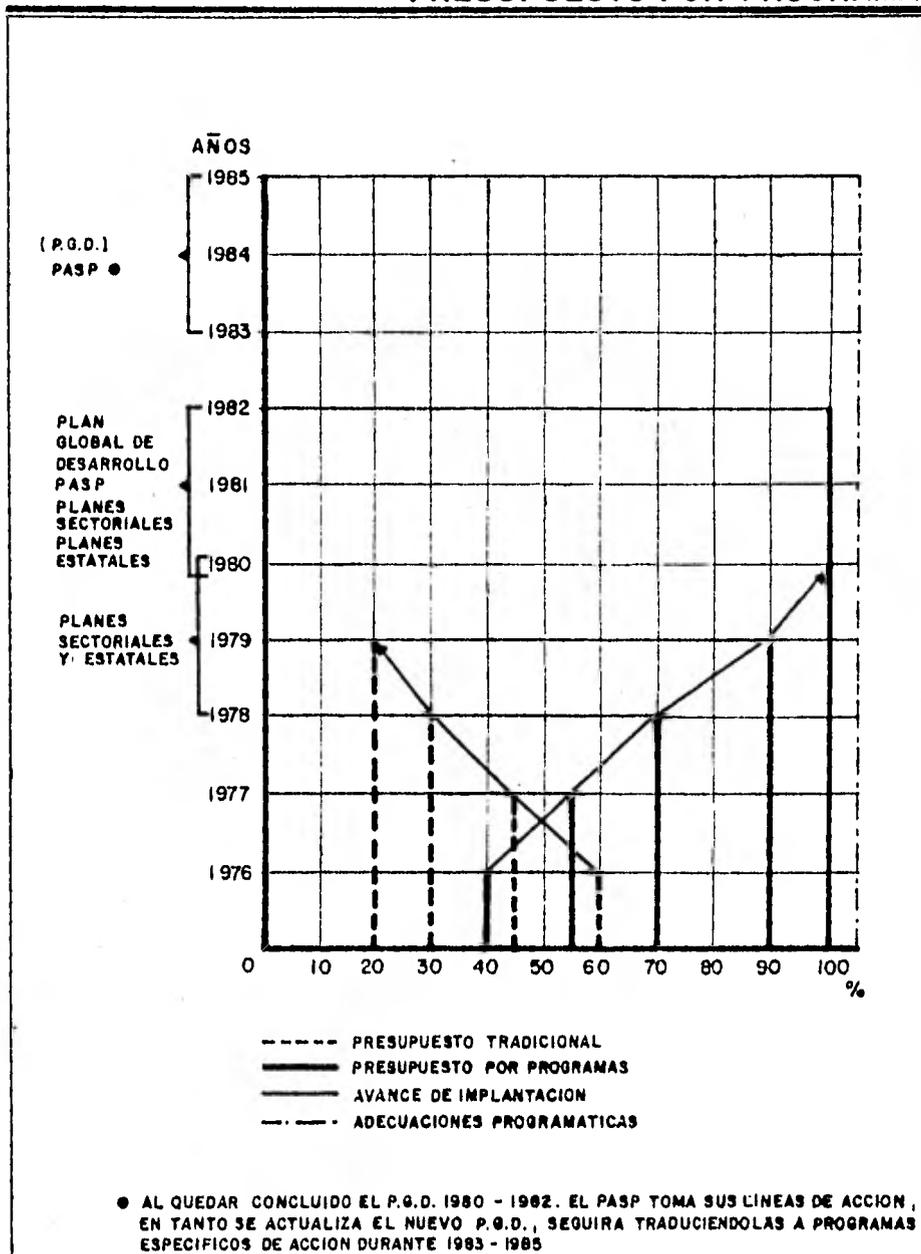
En este se observa la implantación del "Presupuesto por Programas", a partir de 1976, año en el cual se inició con el 40% y con el 60% de Presupuesto tradicional.

En 1977 el cruce fué de 55% y 45% respectivamente, continuando la programación con el 70% en 1978, el 90% en 1979 y continuando con el 100% en 1980.

Por otra parte se muestra de 1978 a 1980 la implementación de los primeros planes y de 1980 a 1982 la coordinación del PGD instrumentándose con el PASP, los cuales terminan su vigencia en 1982.

Derivado de lo anterior, el PASP toma las líneas de acción del PGD en tanto se actualiza éste, para darle continuidad al proceso planificación-programación-presupuestación.

IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS



B. - DIFERENCIAS PRESUPUESTARIAS

Una de las principales diferencias entre el Presupuesto tradicional y el -- Presupuesto por Programas es la asignación de los recursos; conviene insistir que en el primer sistema los recursos se asignan a ejercicios y -- unidades administrativas de acuerdo al objeto del gasto. Por el contrario en el segundo sistema los recursos se asignan para cumplir metas específicas a través del desarrollo de las actividades necesarias para lograrlas. Esta diferencia podría pasar desapercibida, pero es conveniente mencionar que de ésta se derivan las demás discrepancias, entre ambos sistemas.

El Presupuesto Tradicional al asignar recursos por unidades administrati--vas oculta los objetivos de la actividad de los organismos e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas que de--ben realizarse cada año para alcanzarlas. Además, en el presupuesto -- tradicional no se requiere la formulación de programas operativos anuales ya que basta con preparar proyectos de gastos basandose en las asignaciones de años anteriores y en estimación de los posibles aumentos de egresos debido al crecimiento de las actividades del servicio, el aumento de -- precio de ciertos bienes y servicios, entre otros indicadores presupuestarios.

En la formulación del presupuesto una de las interrogantes básicas es la -- que se refiere a los objetivos que se desea alcanzar. Si no existe una --

coordinación estrecha entre planificación y formulación de presupuesto, la respuesta a la interrogante anterior será rutinaria y pasiva, es decir los objetivos se cumpliran por inercia. La falta de metas anuales y el supuesto de "eficiencia" en el financiamiento de los servicios lleva a tratar de mantener las condiciones existentes en relación al monto de los recursos disponibles o a facilitar aumentos en base al posible aumento "vegetativo" de los gastos, pero sin preocuparse de analizar la calidad y eficiencia de servicios prestados o de comparar lo que se entrega a la comunidad y lo que ésta requiere para la satisfacción de las necesidades.

A manera de ejemplificar más claramente lo anteriormente mencionado, se presenta un cuadro esquemático con las diferencias fundamentales entre ambos presupuestos.*

Diferencias entre Presupuesto Tradicional y Presupuesto por Programas

Elementos de Comparación	Presupuesto tradicional	Presupuesto por Programas
1) Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del gobierno	Enfatiza lo que se realizará - con los fondos disponibles
2) Utilidad para la planificación	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las -	Forma parte - del proceso de planificación - transformando los objetivos -

* Material didáctico sobre presupuesto por programas. Dr. Guillermo Molina López de la Misión económica de la OEA en México.

	acciones que deben desarrollar los <u>ser</u> vicios	generales de los planes en presupuestos operativos -- anuales
3) Determinación de objetivos y metas	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gasto	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de - plazo medio y largo
4) Asignación de recursos	Se asignan a unidades administrativas para - realizar gastos según su objetivo	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas
5) Control de ejecución	Pone énfasis en el -- control financiero legal	Pone énfasis en las realizaciones de los <u>pro</u> gramas
6) Evaluación del grado de eficiencia en la producción de -- ejercicios públicos	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados	Pone de manifiesto las ineficiencias de - la Administración
7) Determinación de la responsabilidad en - la Administración del presupuesto	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la -- responsabilidad puramente formal	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse
8) Duplicación de atribuciones	No permite identificar las atribuciones duplicadas	Por la clasificación combinada funcional - institucional - identifica las atribuciones - duplicadas

9) Por el uso de los sistemas de clasificación	La clasificación institucional y por objeto del gasto, no se prestan para análisis de la política fiscal	Por las clasificaciones utilizadas; económica, funcional, por objeto. Por resultados permiten analizar la política fiscal.
10) Por la forma de presentación	Muy inorgánica, anacrónica, y carente de elementos de información	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto
11) Por la naturaleza del proceso presupuestario	Proceso empírico o mecánico	Proceso con base técnica y características bien definidas

Respecto a este inciso "B", referente a las diferencias presupuestarias, también se puede agregar las ventajas y limitaciones del Presupuesto por Programas, considerando que éstas son también diferencias entre las cuales se menciona las siguientes, no sin antes recordar que: La técnica del Presupuesto por Programas ha sido introducida en diferentes países, con el objeto de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, mejorar la selección de actividades, determinar adecuadamente las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa en términos de volumen y costos de producción.

En base a estos objetivos las ventajas que presenta la implantación de -- esta técnica son las siguientes:

1. - Mejora la planeación del trabajo
2. - Mayor precisión en la confección de los presupuestos
3. - Determinación de responsabilidades
4. - Estimaciones presupuestarias más precisas
5. - Mejor comprensión de las necesidades
6. - Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
7. - Mayor posibilidad de racionalizar los costos
8. - Mejor comprensión por parte del poder Ejecutivo, del poder Legislativo y del Público, del contenido y alcance del presupuesto.
9. - Identificación de funciones duplicadas
10. - Mejor control de la ejecución de los programas
11. - Crear las bases necesarias y adecuadas para la planificación macro-económica.

por otra parte la implantación de esta nueva técnica ha enfrentado obstáculos de diferente naturaleza, algunos de ellos han sido superados pero otros no, estas limitaciones se resumen a continuación:

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

les y los procedimientos administrativos vigentes.

Como este cambio es prácticamente imposible en la actualidad, se ha recurrido a desvirtuar los principios fundamentales de esta técnica -- presupuestaria adaptándola a las estructuras existentes, que obviamente no responden a este requerimiento fundamental.

2. - La no existencia de un esquema global de planificación administrativa preconcebido, trae como consecuencia que las técnicas de planificación dinámicas y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución -- eficiente.
3. - La apertura programática en base a la estructura administrativa existente, debe ser transitoria y no debe estancarse, con el objeto de - llegar posteriormente a la verdadera formulación de programas, y lograr que el presupuesto sea un instrumento eficiente para la ejecución de los planes.

Respecto a las diferencias presentadas en el cuadro esquemático entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas, no significa que actualmente se haya eliminado que el presupuesto refleje el control jurídico-contable, se sigue reflejando pero ahora se plasman los costos con -- sus respectivas metas, permitiendo un control más estable y minucioso. De tal manera que los recursos utilizados para sus fines, no son meramente medios empleados para el cumplimiento de sus funciones.

C. - PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

El propósito en el desarrollo de este inciso es mostrar cual ha sido a la fecha, el proceso presupuestario que se implantó para la elaboración de el Presupuesto de Egresos de la Federación en México, el cual se desgrega en cuatro etapas y como último punto la estructura de el Documento Presupuestario.

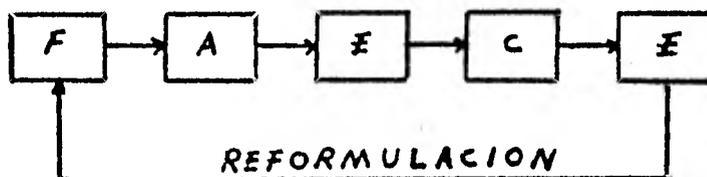
Respecto a el proceso programación-presupuestación, es la estrategia de acción que plantean las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de mostrar las actividades, que en forma coherente y coordinada, deben realizar las diversas dependencias del Sector Público Federal para cumplir con la formulación del Programa de Acción del Sector Público y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el se establecen las responsabilidades de las áreas internas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, destacando las de las Direcciones Generales de Presupuesto, Política Presupuestal, Programación, Evaluación y Sistemas y Procesos Electrónicos en el marco de las disposiciones generales que dan origen a las funciones de la Secretaría, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y los diversos acuerdos de Sectorización. Las disposiciones legales mencionadas asignan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la facultad para instrumentar los aspectos generales,

normativos y metodológicos del proceso de programación-presupuestación que se cumple durante cada año de su formulación.

En este contexto general, corresponden a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público como entidades normativas y globalizadoras, dictar los lineamientos generales para la formulación del programa simultáneo de gasto financiamiento, por las entidades de la Administración Pública Federal y a los Coordinadores de Sector, las políticas especiales del propio sector en congruencia con los lineamientos generales de Programación-Presupuestación. Ahora bien, el proceso presupuestario contempla las etapas siguientes

- 1) Formulación
- 2) Aprobación
- 3) Ejecución
- 4) Control y evaluación



Técnicamente estas etapas transcurren durante todo el proceso, desde la -

conformación inicial del documento hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos con las erogaciones efectuadas. Estas constituyen un todo armónico e indivisible, guardando estrecha relación entre ellas, así el proceso debe aceptarse bajo una concepción dinámica, en la que cada uno de sus componentes se dirija dentro de una línea de carácter iterativo y la última fase sirva de retroalimentación a la primera para la reformulación sistemática de todo el proceso.

1. - Etapa de Formulación. - En esta etapa se desarrollan las acciones -- indicadas por la planificación, para llevar a cabo los planes, tanto nacional como sectorial y regional, los cuales contienen datos a nivel macro-- económico y señalan las políticas económicas a seguir en cada uno de los niveles señalados. Otra acción inmediata a seguir es la programación--pre supuestación la cual desagrega los planes en programas, subprogramas -- objetivos y metas aunado a estos sus costos, es decir, se asignan presupuestos por obras específicas.

Constituyen por una parte, la expresión de las aspiraciones de la sociedad y al mismo tiempo, debe entregar una visión de los principales obstáculos y deficiencias que existen, así como los medios y cambios por los cuales se intentará la superación de los principales cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo socioeconómico nacional, incorporando así a las grandes mayorías marginadas.

La programación como lo menciona Gonzalo Martner, es la acción de ela-

borar programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos; y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades.*

Como se mencionó, el elemento básico en la estructura del Sistema de -- Presupuesto por Programas es el programa, que se define como el conjunto de acciones complementarias evaluadas convenientemente para dar satisfacción a una demanda de índole determinada.

El programa debe concebirse en forma anual y estar sujeto a revisión en oportunidad de preverse los créditos presupuestarios anuales como asimismo ante cambios sustanciales de la coyuntura económica.

Estos a su vez se dividen en subprogramas ya sea por su magnitud o por su estructura administrativa, facilitando así la ejecución en un campo específico, mediante acciones concretas.

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

Así en el sector público mexicano podemos resumir brevemente la formu-

* Planificación y Presupuesto por Programas
ILPES S XXI Editores, S.A.

lación como sigue: Instrucciones a las Entidades que conforman el Sector Público para presentar anteproyectos sectoriales, Reuniones GPPS* y - - GIPPS *, PASP* y por último se presenta el documento denominado proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación al C. Presidente de la República y éste a la H. Cámara de Diputados (anexo)

2. - Etapa de Aprobación. - Esta etapa corresponde a la aprobación del documento presupuestario en el cual se señalan los motivos, objetivos y metas a lograr en el lapso de un año, así como su costo por programa como se señala en la etapa que antecede.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, menciona que "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el período de un año a partir del 1o. de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Así también que "El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda".

Para su aprobación se presentan a la H. Comisión de Diputados los documentos principales: El Presupuesto Programático, que contiene el detalle de programas, subprogramas, objetivos y metas y costos por Sectores, Subsectores, Instituciones y el Analítico de Partidas, que desglosa los gas-

* GPPS. - Grupos de Programación Presupuestación Sectorial
 GIPPS. - Grupos Interinstitucionales de Programación Presupuestación Sectorial
 PASP. - Programa de Acción del Sector Público

tos en partidas específicas por Sectores, Subsectores, Programas y Subprogramas a nivel institucional para efectos de control financiero y contable de los recursos, así como del avance de metas.

Es conveniente hacer notar que esta aprobación tiene mucho que ver directamente con lineamientos de política económica previstos con anterioridad en los planes, entre los cuales se menciona: que las erogaciones tengan -- una elevada productividad económica y social.

Que independientemente de los rendimientos económicos, se tome en cuenta el número de habitantes que se beneficiarán con las obras.

Que se jerarquicen las obras en construcción, pero además en forma significativa la conservación de las ya existentes para que estas presten servicio constante.

Que se de preferencia a los proyectos en proceso de terminación.

Que los programas no se desagreguen innecesariamente y tampoco se prolongue más de lo necesario su culminación y que se concentren en el menor número de obras para un pronto servicio.

3. - Etapa de Ejecución. - La etapa que nos ocupa, se inicia inmediatamente después de la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación como se mencionó a partir del 10. de enero de cada año consecutivamente.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dice al respecto que por conducto de la Srfa. de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los -- Presupuestos de Egresos de la Federación a los programas que considere convenientes y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dando la participación que corresponda a las Entidades interesadas. Tratándose de Ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público Federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalan como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El ejecutivo federal determinará la forma en que deberán invertirse los -- subsidios que otorgue a los Estados, municipios, instituciones o particula-- res quienes proporcionarán a la Srfa. de Programación y Presupuesto la -- información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

Así la ejecución implica la movilización de recursos humanos, materiales y financieros, los cuales se tiene programados para la consecución de los -- objetivos y metas previstas.

Debe tomarse en cuenta la productividad de los medios de capital y funcionamiento, así como la disponibilidad que de estos recursos se tengan en el momento que sean solicitados.

La calendarización de pagos que se haga de estos recursos, así como su grado de flexibilidad permiten conocer los periodos de mayor gasto dentro de un ejercicio, siendo el análisis de estas tendencias de gran utilidad para la actualización de los planes y programas de los ejercicios posteriores, - como se ha mencionado. Esta información también permite examinar al - detalle las actividades del sector público y verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos disponibles.

Con este propósito, se han continuado perfeccionando los procedimientos y los documentos presupuestarios y con la aprobación de la nueva legislación en materia de gasto público, la Sectorización y la Reforma Administrativa vigente a partir de enero de 1977, hubo necesidad de revisar estos procedimientos y hacerles modificaciones más profundas, de tal manera que el ejercicio del gasto público se fundamente y apoye en la descentralización, la confianza y la corresponsabilidad ya que la oportuna y eficaz realización de los programas del gobierno federal requiere de un mecanismo de ejercicio presupuestario ágil y dinámico. Con este objeto la Subsecretaría de -- Presupuesto, determinó delinear una política de liberación de la tramitación previa de autorización de registro de documentos, tales como: contratos, - subpresupuestos, pedidos y otros, autorizando la ejecución del presupuesto a nivel de subprograma, considerando que este es el nivel programático --

adecuado para cuantificar metas, fijar objetivos y facilitar la realización de los programas, con ellos se concede libertad al Ramo para utilizar alguno de sus fondos en razón a sus necesidades.

Lo anterior está sustentado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual responsabiliza a cada entidad ejecutora de sus registros presupuestarios, así como de llevar su propia contabilidad, creando para ello un sistema de coordinación más eficiente entre el Ramo, las Direcciones Generales de Presupuesto y la Tesorería de la Federación; con esto se pretende engranar los registros de cada una de las entidades del Sector Público con los de la Srfa. de Programación y Presupuesto, mediante el Sistema Integral de Ejecución y Control del Presupuesto.

Sin embargo para que esta política de liberación de los mecanismos de ejecución y control opere, los Ramos deben responsabilizarse de cumplir con el compromiso de desarrollar la contraparte, estableciendo los instrumentos siguientes.

- Contar con archivos complementarios sobre la situación detallada del Presupuesto.
- Controlar a detalle las órdenes de pago autorizadas a nivel subprograma, a fin de que su ejercicio se realice dentro de los lineamientos trazados por la Subsecretaría de Presupuesto.
- Informar periódicamente sobre el avance financiero y físico de las entidades que coordine y del suyo propio.

- Realizar auditorías administrativas internas, compatibilizar su contabilidad general con los mecanismos de presupuestación.

4. - Etapa de Control y Evaluación. - Por control de ejecución del Presupuesto se entiende el control periódico durante el período planificado, de las diferencias entre evolución prevista y evolución realizada, con el fin de adaptar el Plan a la coyuntura.

La coyuntura económica abordada, es el conjunto de variaciones no estacionales de la actividad económica de la nación durante un cierto período, expresado de otra manera es el desarrollo efectivo de los hechos económicos deducidas las variaciones estacionales. Mientras que el Plan es un conjunto coherente de objetivos y de medios que tienden a modelar voluntariamente el desarrollo efectivo de los hechos económicos. Por lo tanto, ambos coyuntura y Plan tienen una influencia coordinada. *

Respecto al control, el autor Dardo Segredo menciona que en una economía mixta, como es la nuestra, las tentativas de control no son fáciles por diversos motivos, citando los siguientes:

En primer lugar, las acciones que se proponen sobre los diversos sectores de la actividad económica no son selectivas sino globales, tratan de definir el cambio y los medios que conviene fijar para alcanzar - en las mejores condiciones posibles - los objetivos seleccionados por una estrategia de desarrollo. Se traduce en acciones diferenciales ligadas de ante-

* Programación a corto plazo en economías mixtas.

Dardo Segredo S.XXI

mano, que deben permitir la evolución de la economía hacia la imagen establecida para el año final del plan.

En segundo lugar la disociación entre los métodos de proyección, siendo importante para definir los objetivos y expresar las prioridades y preferencias del gobierno. En efecto, las proyecciones a mediano plazo se sustentan sobre la estabilidad de ciertas tendencias medias, un equilibrio satisfactorio para el año terminal del Plan no excluye la posibilidad de cambio en los años intermedios.

En tercer lugar, la imposibilidad que tienen los planificadores a corto plazo de disponer de cifras del año base, decisivas para sus proyecciones.

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

Además, el control de las operaciones a que dá lugar, la ejecución del presupuesto deberá permitir introducir oportunamente medidas correctivas evitando de esta manera distorsiones en la política presupuestaria. Por tal motivo las normas de control deberán tener la flexibilidad necesaria para adoptar los Programas a los cambios coyunturales que se vienen presentando en el país.

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

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

En lo relativo a la fase de evaluación del ciclo presupuestario, la nueva - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece que las entidades del Sector Público tienen la obligación de crear unidades de evaluación, las cuales recibirán lineamientos de la Srfa. de Programación y -- Presupuesto a través de la Subsecretaría de Evaluación.

Entre las consideraciones para llevar a cabo la evaluación, es conveniente hacer la distribución del proceso en sus etapas de lo particular a lo - general; sin embargo, en la práctica no se pueden desatender sus efectos sectoriales y nacionales, es decir, la labor de evaluación es integral.

También se analiza la naturaleza del bien o servicio a producirse, el volumen de producción actual, el mercado presente y futuro ya sea nacional y/o extranjero, la existencia de productos sustitutivos o complementarios, la distribución geográfica de la demanda y sus posibilidades de comercialización y mercado.

ciencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el Gasto Público.

De acuerdo al ámbito que abarca se distinguen también tres tipos de evaluación:

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

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

Como generalmente estos objetivos son competitivos y a veces mutuamente excluyentes, la evaluación macroeconómica se torna importante y necesaria. Por otro lado debe utilizarse no sólo como una tarea mecánica -- capaz de efectuar mediciones y cálculos indicadores, sino que debe tener además la posibilidad de decirnos, si los resultados alcanzados están en relación con el potencial del o los instrumentos empleados y determinar -- por consiguiente si existió algún error operativo, que limitó dicha capacidad potencial.

Evaluación del Gasto Corriente. - Es objetivo de ésta evaluaciones medir -- la eficiencia y eficacia del gasto corriente, mediante el establecimiento de indicadores, que permitan medir su efecto antes y después de realizada --

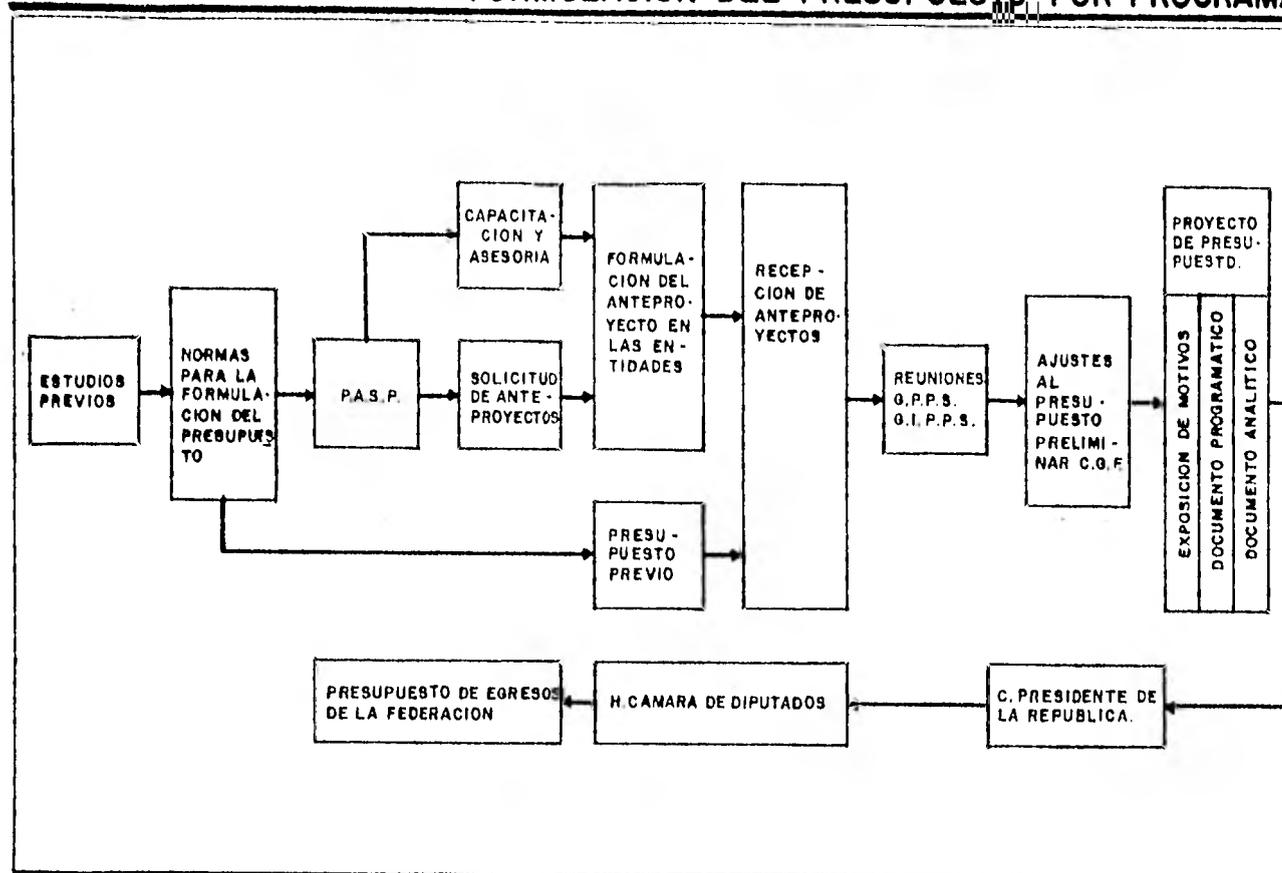
la erogación.

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

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

Evaluación del Gasto de Inversión Física. - Con esta evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del Gasto en los Programas de Inversiones tanto antes de efectuarse, evaluación "exante", como una vez realizado el mismo evaluación -- "expost".

FORMULACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS



5. - Estructura del Documento Presupuestario

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el principal instrumento de que dispone el Sector Público para orientar racionalmente las actividades económicas y sociales en beneficio de la comunidad, constituyéndose a la par en una herramienta de carácter administrativo y político.

Los documentos que integran el PEF, son los presupuestos parciales de las Secretarías y Departamentos de Estado correspondientes al Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas de Participación que integran el Sector Paraestatal.

Los tres documentos principales en los cuales se expresa el monto, estructura y destino del Gasto Público son:

- Exposición de Motivos
- Análisis Programático
- Apéndice Estadístico

También se presentan los costos de los programas que se concretizan en metas, que ha de llevar a cabo el estado normalmente en un año.

Exposición de Motivos. - A través de este documento se hace la presentación oficial del Presupuesto a la H. Cámara de Diputados y en él se define la estrategia de desarrollo global en que quedan inscritas las acciones de las Entidades de la Administración Pública Federal.

Análisis Programático. - Contiene la descripción y cuantificación de los --

programas y subprogramas asignados a cada una de las Entidades del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal sujetos a control presupuestal directo, señalando sus objetivos y metas, así como los responsables de cumplirlas.

Apéndice Estadístico. - Proporciona diversos esquemas de información estadística sobre ingresos y gastos de las Entidades del Sector Público, a nivel detallado y consolidado, comparando las cifras presupuestadas para el año actual con las del anterior, tanto en términos absolutos como relativos.

Es conveniente mencionar que comúnmente se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación como al "Presupuesto del Sector Público", sin embargo, para ello sería necesario que presentara los presupuestos de los diferentes niveles de Gobierno que integran el Gobierno General (Federal, Estatal, y Municipal), así como el de todas las Entidades del Sector Paraestatal (sujetas y no sujetas a control presupuestal directo) (anexo)

Sin embargo, su ámbito se circunscribe únicamente a la Administración Central o sea a las Secretarías y Departamentos de Estado del Gobierno Federal que es el nivel superior de gobierno, y a los presupuestos de los Organismos y Empresas que por su importancia económica, su estrategia, el monto de recursos que manejan, el volumen de empleo que proporcionan y otras consideraciones, se juzgó conveniente sujetar al control presupuestal directo del Gobierno Federal.

Existen algunas entidades del Sector Paraestatal, cuya información no aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación aún cuando cumplen - - ampliamente con las características mencionadas, así como un sinnúmero - de organismos y empresas más pequeñas que tampoco se encuentran sujetas a control presupuestal directo, sin que este hecho signifique que el Gobierno Federal no tenga ningún control sobre ellos ya que si bien no registra la totalidad de sus operaciones, sí lleva un control de los apoyos que - otorga a estas entidades, lo cual puede considerarse como un "mecanismo de control indirecto". De las entidades que integran el Sector Paraestatal, -- existen algunas cuyo presupuesto es financiado casi en su totalidad por las transferencias que reciben del Gobierno Federal, tal es el caso de hospitales, escuelas, etc., así como también existen otras cuyos gastos los cubren casi totalmente con recursos propios. En este caso se encuentran principalmente las empresas que producen bienes y servicios para la venta y - que obtienen recursos suficientes por la venta de los mismos (Sector Industrial y Sector Turismo).

Los presupuestos del Departamento del Distrito Federal y los de los Estados y Municipios se presentan por separado. En el caso del "Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal", comprende el gasto que realizará el propio Departamento, el de sus órganos desconcentrados y el de sus organismos descentralizados: Industrial de Abastos, Servicio de --- Transportes Eléctricos del D.F., y Sistemas de Transporte Colectivo.

Los Estados y Municipios por su parte, elaboran sus respectivos presupuestos en base a su Constitución Política Interna sometiéndolos a la aprobación del Congreso Local.

El Presupuesto de Egresos de la Federación registra, asimismo, las participaciones de ingresos federales y otros subsidios que el Gobierno Federal otorga a las Entidades Federativas, así como los gastos que realizan algunos organismos orientados a promover el desarrollo regional como son: Programa de Inversión para el Desarrollo Rural, Convenios Unicos de Coordinación con los Estados, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, etc.

Ahora bien, el Gobierno Federal está integrado por los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Este último Poder lleva a cabo su función a través de Secretarías y Departamentos de Estado, los cuales reciben el nombre de "RAMOS". Existen asimismo, algunas acciones financieras del Gobierno como "Erogaciones Adicionales" y "Deuda Pública" que por su importancia, administrativamente se conocen también como "RAMOS". Los primeros son Ramos Específicos y los dos últimos, Ramos Generales. La diferencia -- entre ellos consiste en que las Secretarías y Departamentos de Estado son ejecutores de acciones específicas que se traducen en servicios concretos -- que proporcionan a la colectividad bajo la forma de Educación, Salud, Administración General, etc. (anexo)

Los Ramos Generales no proporcionan directamente ningún servicio concreto a la colectividad, limitándose su función únicamente al manejo de fondos

para transferencias, gastos contingentes, amortización, pago de intereses y otras erogaciones que el Gobierno realiza.

El Sector Paraestatal está integrado por Organismos Descentralizados y -- Empresas de Participación Estatal responsabilizados de proporcionar bienes y servicios a la colectividad, bien sea gratuitamente o a través de un precio, es decir, las Entidades correspondientes a este Sector se dividen en - "Productores de Mercancías" y "Productores de Servicios Sociales y Comunes".

Entidades Productoras de Mercancías. - Son aquellas que producen bienes -- y/o servicios para su venta en el mercado, y dependiendo de la política -- económica, los precios a que venden, en ocasiones sólo cubren sus costos de producción, otros entregan su mercancía por debajo del costo, y muchas veces también obtienen ganancias, sin que se comparen nunca con los que obtendría una empresa privada, ya que su objetivo no es el lucro.

Ejemplo de ellas son: PEMEX, CFE, FERTIMEX, etc.

Entidades Productoras de Servicios Sociales y Comunales. - Estas Entidades entregan a la colectividad, en forma gratuita, servicios semejantes a los - que proporciona el Gobierno, ampliando así el ámbito de los servicios de - salud, seguridad social, administración, etc.

Ejemplo de ellas son: IMSS, ISSSTE, IMCE, etc.

SECTOR PARAESTATAL (SUJETO A CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO)

Organismos Descentralizados. - Son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. No están constituidas por acciones sino con fondos provenientes de la Administración Pública Federal que de esta forma se convierte en único propietario. Su objetivo es la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes ó recursos propiedad de la Nación; la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Aún cuando el objetivo de estas entidades no es el lucro, por la actividad que realizan, eventualmente obtienen utilidades, mismas que se enteran a la Hacienda Pública Federal.

- Petróleos Mexicanos
- Comisión Federal de Electricidad
- Ferrocarriles Nacionales de México
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Empresas Públicas de Participación Estatal. - Son personas morales constituidas por acciones dentro de las cuales el Gobierno Federal puede ser accionista mayoritario o minoritario. Cuando es accionista mayoritario puede nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente; designar al Presidente, director o gerente y vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de -

Administración o de la Junta Directiva de Organos de gobierno equivalente. - En la constitución del capital de algunas empresas se hacen figurar acciones de serie especial que únicamente pueden ser suscritas por el Gobierno Federal. Estas Entidades normalmente obtienen utilidades que se distribuyen entre los socios privados y la Hacienda Pública Federal.

- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.
- Diesel Nacional, S. A.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas. - "Las Truchas", S. A.

Así también a partir de 1976 el Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta como un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el corto plazo, existiendo además clasificaciones específicas que permiten conocer cuánto gastan las entidades, qué adquieren, qué tipo de bienes y servicios proporcionan a la colectividad y cómo se organizan para hacer más eficiente su funcionamiento.

Tales clasificaciones son :

- Clasificación Administrativa
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Económica
- Clasificación Funcional
- Clasificación Económica en Cuenta Doble
- Clasificación Sectorial

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

Proporciona una primera visión sobre el monto y orientación del gasto público, ya que presenta en forma de listado las asignaciones presupuestales que recibe cada una de las Entidades que integran el Gobierno Central y el Sector Paraestatal sujeto a control directo, permitiendo con ello, conocer quiénes gastan y cuánto gastan.

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

Presenta al Sector Público en su papel de DEMANDANTE de bienes y servicios, así como la composición del gasto público. - Es decir, registra las transacciones públicas, agrupándolas según su naturaleza, en capítulos, conceptos y partidas, los cuales además de mostrar el volumen de adquisiciones que realiza el Sector Público, registran las transferencias, deuda pública, inversiones financieras y otras transacciones públicas.

CLASIFICACION ECONOMICA

Consiste en una agrupación diferente de los capítulos y conceptos de la Clasificación por Objetivos del Gasto. Es decir, es un ordenamiento más preciso del gasto según su naturaleza, corriente o de capital. En este ordenamiento del gasto, se separan en sus correspondientes grupos las transferencias - corrientes y las de capital, así como los intereses y gastos de la deuda y la amortización.

CLASIFICACION FUNCIONAL

Muestra al Sector Público como OFERENTE de bienes y servicios. Es decir, presenta las grandes funciones que tiene encomendadas el Estado como un resultado de su actividad y a las que destina los bienes y servicios que adquiere. Se presenta a nivel de función y subfunción, siendo estas categorías bastante representativas de los tipos de bienes y servicios que proporciona el Sector Público a la colectividad.

CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE

Estado financiero que presenta en forma resumida la regularidad entre ingresos y gastos del Sector Público, clasificados en corrientes o de capital. Muestra asimismo en forma explícita los renglones de financiamiento, colocación de empréstitos, amortización de capital y las variaciones en disponibilidades de caja.

Esquema de la Clasificación Económica en Cuenta Doble

I Cuenta Corriente

Gastos	Ingresos
Compra de Bienes y Servicios para Administración	Impuestos al Ingreso
Intereses y Gastos de la Deuda Pública	Impuestos que afectan al Ingreso o Gasto
Transferencias	Otros Ingresos Corrientes

Erogaciones Especiales Corrientes

Ingresos de Organismos Descentralizados y Empresas -- propiedad del Gobierno Federal y Aportaciones al Seguro Social

II Cuenta de Capital

Inversión Física (Incluyendo mantenimiento y reparaciones)

Ingreso de Capital

Inversión Financiera

Ingresos de Organismos Descentralizados y Empresas -- propiedad del Gobierno Federal

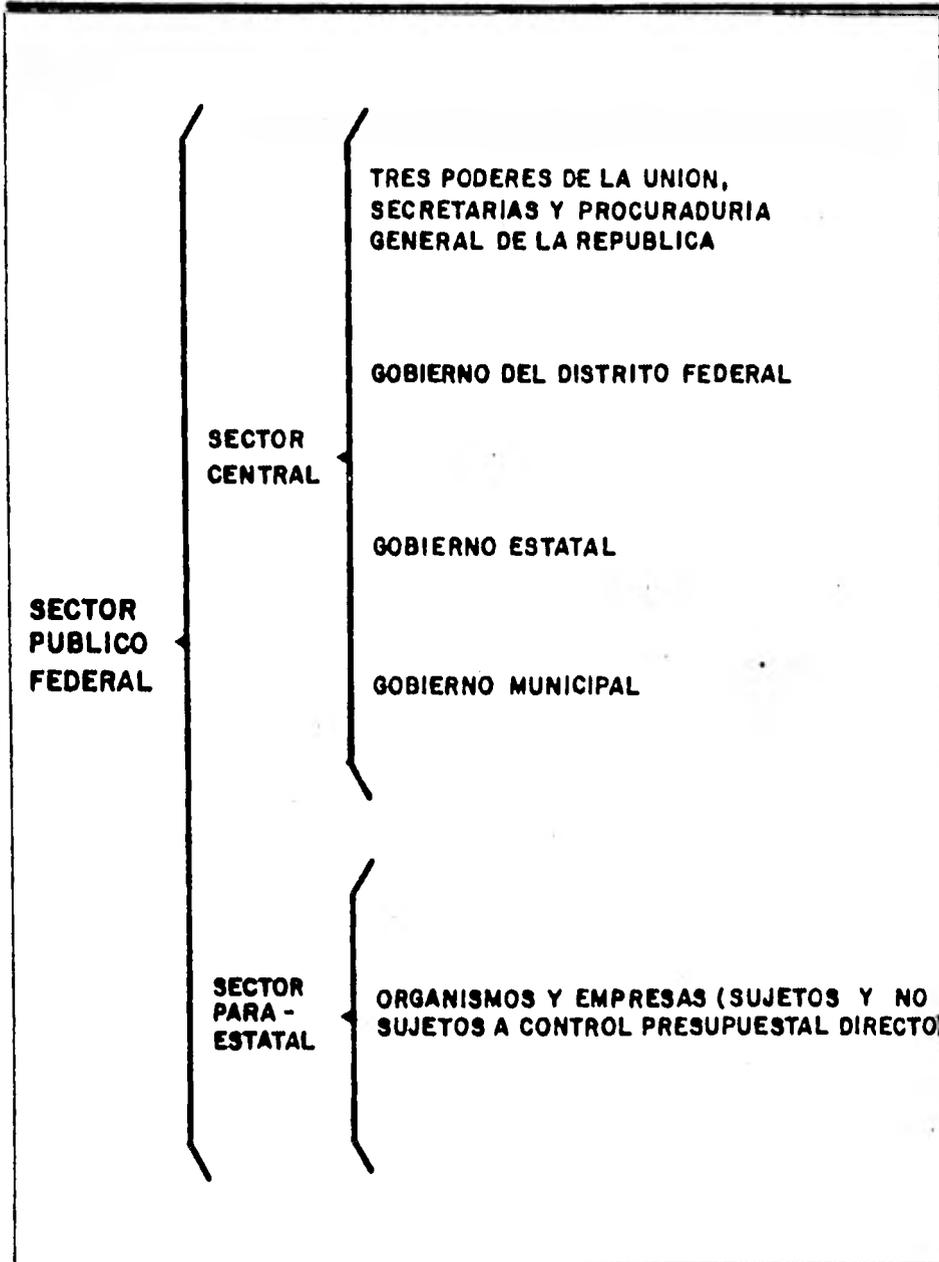
Amortización de la Deuda

Colocación de Empréstitos

CLASIFICACION SECTORIAL

Es una agrupación convencional de las Entidades Públicas bajo criterios -- administrativos, económicos o de otra naturaleza que permite conocer la orientación de las acciones del Estado hacia el fomento, regulación y participación directa en las diversas actividades económicas del país. Plasma en forma clara y concreta la organización que adopta el Sector Público a fin de optimizar el funcionamiento de las entidades que lo integran para alcanzar en forma conjunta con el Sector Privado y Social, los grandes objetivos nacionales.

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO



C A P I T U L O T E R C E R O

SECTORIALIZACION DEL SECTOR PUBLICO

A. - SECTORES PROGRAMATICOS.

En esencia, nuestro sistema se manifiesta en lo que se denomina una Economía Mixta, en la que el Sector Público tiene ingerencia directa en la inversión a través de obras de infraestructura económica y social y empresas y organismos descentralizados que juegan un papel de apoyo sustantivo a objetivos nacionales de desarrollo.

Desde este punto de vista, una de las primeras medidas emprendidas por la presente administración es la implementación de la Reforma Administrativa, encaminada a lograr la acción sistemática del Sector Público, mediante la programación de sus actividades a nivel global y sectorial. A través de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se podrá conjugar la selección de prioridades que demanda la situación actual de la economía mexicana con la efectiva combinación de los recursos humanos, físicos y financieros.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la Nueva Ley Orgánica, se produjeron cambios no solo en el nivel institucional sino también a nivel global, es decir, sector público. Así también esta Ley contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención de los asun-

tos públicos; mencionando como uno de los principales instrumentos a la -
Corresponsabilidad del Gasto Público, de la cual hemos hablado anteriormente.

Otro hecho importante, como consecuencia de la Reforma, fué la reubicación de funciones que no correspondían a las acciones propias de Entidades Públicas, procediendo a identificarlas respectivamente; por ejemplo, se reubicaron las funciones de presupuestar los Egresos, las cuales correspondían a la Srfa. de Hacienda y Crédito Público, ubicándolas en la Srfa. de Programación y Presupuesto, creada específicamente para este fin, siendo este -
hecho el más sobresaliente en mi consideración, en virtud de haberse centralizado en una sola las funciones de Planeación-Programación-Presupuestación. Esto evitó que el proceso señalado se disgregara entre varias Secretarías lo cual entorpecería el avance requerido, al querer imponer sus funciones unas sobre de otras. Con el tiempo se desconcentran funciones, -
pero siempre bajo la coordinación de la Srfa. de Programación y Presupuesto, obviamente la sectorización y la corresponsabilidad del gasto entre las más importantes.

La depuración estructural y funcional, solo resolvía en parte la problemática, por lo que se optó por sectorizar a más de 900 entidades paraestatales, en las cuales realmente se ubicaba las exigencias de cambio, para un mejor control de éstas y del gasto priorizando por programas.

La Reforma Administrativa, se constituye así en un proceso permanente de

adaptación y ajuste de los órganos del Estado a las exigencias cambiantes de desarrollo del país.

La sectorización de las paraestatales, por decreto del 17 de enero de 1977, se inicia agrupándolas por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente. Uno de los propósitos, es que la cabeza de sector se avoque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo. Ello ha conducido a incrementos y decrementos de entidades paraestatales.

La sectorización se llevó a cabo coordinando a todas las entidades públicas por sectores de actividad económica y social homogéneas, es decir, las entidades cuyos propósitos son los de producir bienes manufacturados o bienes de capital se ubicaron en el Sector Industrial, siendo cabeza de sector la Srfa. de Patrimonio y Fomento Industrial y como coordinadas PEMEX, C. F. E., FERTIMEX, entre otras. En este sentido, para fines de programación y de lo cual también hemos hablado, las Entidades de la Administración Pública Federal Descentralizada y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se han agrupado por sectores Programáticos de tal forma que quedaron englobados dentro de un mismo sector todas aquellas dependencias relacionadas con una actividad económica y social similar, con objeto de lograr coherencia entre los objetivos y metas programados.

Los sectores convenidos para efectos de programación que se venían utilizando hasta el año de 1979, fueron los siguientes:

1. - Sector Agropecuario y Forestal.

Cabeza de sector: Srfa. de Agricultura y Recursos Hídricos.

2. - Sector Pesca.

Cabeza de sector: Srfa. de Pesca.

3. - Sector Industrial.

Cabeza de sector: Srfa. de Patrimonio y Fomento Industrial.

4. - Sector Comunicaciones y Transportes.

Cabeza de sector: Srfa. de Comunicaciones y Transportes.

5. - Sector Comercio.

Cabeza de sector: Srfa. de Comercio.

6. - Sector Turismo.

Cabeza de sector: Srfa. de Turismo.

7. - Sector Salud y Seguridad Social.

Cabeza de sector: Srfa. de Salubridad y Asistencia Pública.

8. - Sector Asentamiento Humanos.

Cabeza de Sector: Srfa. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

9. - Sector Educación.

Cabeza de sector: Srfa. de Educación Pública.

10. -Sector Laboral.

Cabeza de sector: Srfa. del Trabajo y Previsión Social.

11. -Sector Administración, Defensa y Poderes.

Este sector por sus características tan especiales, no tiene asignada cabeza de sector, de lo cual hablaremos en el capítulo correspondiente.

Ahora bien, con el propósito de que los programas quedasen estrechamente vinculados a su presupuesto, los Coordinadores de Sector definen los objetivos y las metas de resultados para el Sector respectivo en su conjunto, - asociando los programas a los costos estimados de ellos. Así, las entidades paraestatales deberán formular sus proyectos institucionales con los - programas y los presupuestos para convenir con el coordinador sectorial, los objetivos y metas de su entidad, y recabar su conformidad para sus - programas y el presupuesto anual correspondiente.

El que la empresa pública esté incorporada en un esquema de organización - sectorial para elaborar su programa-presupuesto, en correspondencia con - objetivos nacionales y metas sectoriales, sin duda es un avance de primer orden, que apoya al programa general y le permitirá elevar su eficacia, - tanto por su eficiencia como por el papel social que debe jugar la empresa pública.

La sectorización para fines programáticos representa un instrumento valioso

para lograr la congruencia de las acciones del sector público, tanto en lo que se refiere al logro de las metas operativas como a la inducción de las metas indirectas, sin embargo, ningún sector puede ni debe considerarse como ente autárquico, lo que hace necesario poner en primer plano los requerimientos de coordinación intersectorial.

Las entidades y dependencias públicas de un sector programático pueden requerir de apoyos provenientes de entidades y dependencias ubicadas en otro sector programático, con lo cual las metas operativas de un sector se convierten en insumos para el logro de las metas operativas de otros sectores.

Estos avances en la identificación de cruces intersectoriales de apoyo y complemento permiten iniciar un proceso gradual, pero a un ritmo acelerado de racionalización programática a través de la adecuada complementación y apoyo entre las metas de los sectores programáticos.

Una de las acciones más importantes que se han realizado para convertir el aparato gubernamental en un instrumento efectivo de la administración para el desarrollo, ha sido la sectorización de la Administración Pública Federal. Esta lleva en sí, la atribución y delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera más ágil y eficiente.

La Srfa. de Programación y Presupuesto, en su papel de Dependencia de -

Orientación y Apoyo Global, ha decidido activar el proceso de Reforma que ha venido desarrollando de tal modo que, de acuerdo con la nueva versión de lineamientos para la sectorización, se alcancen plenamente los propósitos en materia de programación-presupuestación y evaluación del gasto público.

Por último, se concibe a cada Dependencia Coordinadora de Sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público, en su conjunto, constituyéndose por ello en el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global.

También es conveniente mencionar de entre los objetivos básicos que plantea y propone el esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, los siguientes: *

- a. - Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.
- b. - Adecuar los sistemas de planeación-programación-presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial.

* Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal. - Presidencia de la República.

c. - Dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto.

La sectorización debe entenderse como parte importante del proceso de programación global, y en este sentido establece la forma en que las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, las Coordinadoras de Sector y las entidades paraestatales habrán de participar en los sistemas básicos de Planeación-Programación-Presupuestación y Evaluación, mismos que a su vez se apoyen en el Sistema Nacional de Información y se encuadren en el marco jurídico y organizacional de la Administración Pública Federal en su conjunto.

B. - SECTORES ADMINISTRATIVOS.

El proceso de programación-presupuestación como un mecanismo racionalizador de las acciones del Sector Público Federal, requiere evolucionar de acuerdo con los avances que en materia de planeación del desarrollo y evaluación de las actividades desarrolla la Administración Pública Federal. En este sentido, y para la formulación del Presupuesto por Programas de 1980, se establece una serie de innovaciones metodológicas.

- Establecimiento de un "Catálogo de actividades del Sector Público Federal", que ordena las acciones hacia cuyo cumplimiento se debe orientar el quehacer público.
- Utilización de la "Clasificación Sectorial Administrativa" de las entidades y dependencias del Sector Público, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reemplazando a la "Clasificación Sectorial Programática" cuyos elementos de congruencia se sustituyen con el catálogo mencionado.

Estas innovaciones permitirán contar con un marco más adecuado para la programación de actividades del Sector Público, así como un instrumento para definir su congruencia intersectorial de sentar las bases para vincular el Plan Global de Desarrollo con el Presupuesto por Programas.

La Clasificación Sectorial Administrativa, quedó estructurada como sigue:

1. - Sector 00004 Gobernación.
2. - Sector 00005 Relaciones Exteriores.
3. - Sector 00006 Hacienda y Crédito Público.
4. - Sector 00007 Defensa Nacional.
5. - Sector 00008 Agricultura y Recursos Hidráulicos.
6. - Sector 00009 Comunicaciones y Transportes.
7. - Sector 00010 Comercio.
8. - Sector 00011 Educación Pública.
9. - Sector 00012 Salubridad y Asistencia.
10. - Sector 00014 Trabajo y Previsión Social.
11. - Sector 00015 Reforma Agraria.
12. - Sector 00016 Pesca.
13. - Sector 00018 Patrimonio y Fomento Industrial.
14. - Sector 00020 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
15. - Sector 00021 Turismo.
16. - Sector 00025 Programación y Presupuesto.
17. - Sector 00030 Distrito Federal.

Esta clasificación administrativa que sustituye a la programática, a partir de 1980, se integra de 17 Entidades, con las peculiaridades siguientes: los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Marina, Procuraduría, - IMSS e ISSSTE, no son entidades coordinadoras de sector ni están coordinadas sectorialmente, respetando las entidades del sector central (tres pode-

res, marina y procuradurfa) por sus funciones específicas y el resto de las entidades por razones políticas, en las que "de nada servirían las reformas a las estructuras y a los procedimientos si no cambian también las actividades y conductas de los funcionarios y empleados" (*), continuando sin ubicación sectorial.

El proceso en general presentó además otras características determinantes para el logro de una mayor congruencia de las actividades del Sector Público en el marco de la Reforma Administrativa, "cuya acción es aquella medida deliberada de cambio que permite incrementar la eficiencia y la eficacia de las dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, propiciando una mayor congruencia entre las acciones a desarrollar y buscando honestidad en el desempeño de las mismas" **De lo anterior es conveniente destacar:

- El establecimiento con carácter permanente, de los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS), con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Las Srfas. de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto participarán coordinadamente en el proceso, con el objeto de formular en forma simultánea los programas de gasto y de financiamiento.

La Sectorización Administrativa agrupa entidades bajo la coordinación de -

* Carrillo Castro, Alejandro. Excelsior 18-XI-80.

**Manual programación presupuestación 1980.

las Secretarías o Entidades que conforman el Sector Central, a quienes se les ha designado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas que en conjunto persiguen.

Por su parte, la sectorización programática puede abarcar más de un sector administrativo, en virtud de su **criterio de homogeneidad** en las funciones de las Entidades que estructuran los mencionados sectores.

Para la programación de las actividades públicas, la sectorización administrativa es básica, ya que permite establecer los límites de control y responsabilidad de las Secretarías de Estado, Deptos. Administrativos, Coordinadores de Sector y de las Entidades que éstos coordinan.

En este sentido la sectorización administrativa ha facilitado la programación para la formulación del presupuesto por programas, orientando el gasto que permita alcanzar el desarrollo de sectores y regiones prioritarios. Lo anterior se deriva del mayor desglose en sectores, dividiéndose los once sectores programáticos en diez y siete sectores administrativos.

Así la dependencia responsable de darle coherencia a los programas Sectoriales e Institucionales con los objetivos de prioridad nacional de desarrollo expresados dichos programas en objetivos, metas y presupuestos, es la Srfa. de Programación y Presupuesto. Asimismo la Srfa. de Hacienda y Crédito Público, elabora el programa financiero de la Administración Pública Federal, encaminada a satisfacer el objetivo fundamental de alentar la for-

mación y captación de los recursos líquidos y del ahorro, al tiempo que se asegura una canalización suficiente de fondos en apoyo al desarrollo integral del país.

Las dependencias de orientación y apoyo global, los coordinadores de sector y las entidades coordinadas, participan de acuerdo a los lineamientos de la sectorización en los sistemas básicos de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información. Esta participación es, a su vez, sistemática de manera que al efectuarse una acción que afecta a cualquiera de las partes, repercute sustancialmente en las demás.

Así tenemos que las metas principales del Presupuesto por Programas, se ubican en el contexto de las políticas derivadas de la planeación realizada en los diferentes sectores, haciendo evidente que el proceso de programación-presupuestación es mucho más que la mera asignación de recursos; es una secuencia congruente entre objetivos, metas y acciones, por medio de la movilización de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros. A tal efecto, se definen determinadas prioridades sectoriales de tal forma que permitan encauzar la economía dentro de un proceso equilibrado de desarrollo y atender en el corto plazo las necesidades más urgentes.

Para llevarlo a cabo, se han delineado las políticas que han de coadyuvar al desarrollo socioeconómico del país, con la participación intersectorial de los sectores administrativos y las cuales se exponen a continuación.

Se considera conveniente hacer notar que en este capítulo, únicamente se -

hará mención en forma global de las funciones que llevarán a cabo los Sectores Administrativos entrando en detalles en el capítulo siguiente, así también las Entidades Centrales y coordinadas se dividen en Sectores Productivos y Sectores de Servicios, para efectos de análisis programático-presupuestario, cuantitativo y cualitativo de los aspectos más relevantes de su actividad.

La acción del Estado que se lleva a cabo a través de las Entidades que conforman este Sector, para lograr los objetivos de prioridad nacional, coadyuvando a alcanzar niveles de vida con mínimos de bienestar para la población como son: Educación, Alimentación, Vivienda, Empleo, Salud; y de consolidar la independencia económica del país; estarán dirigidas a lograr que las actividades del Sector Público se realicen dentro de un marco de congruencia con la política general de desarrollo y la estrategia elegida, procurando que todo se lleve bajo la más estricta programación y evaluación de sus acciones, y que los objetivos y metas específicas del sector, así como su apertura programática, sean congruentes y estrechamente vinculados con las metas nacionales.

En este sector recae la responsabilidad de formular la política económica de los planes nacionales y de los programas de gobierno; preparar y administrar los programas de financiamiento requeridos para dar certidumbre a la realización de las metas previstas, proporcionar al C. Presidente de la República el apoyo necesario para la definición e implementación de los lineamientos de Reforma Administrativa a nivel nacional, vigilar el cumpli-

miento de los preceptos constitucionales y fomentar los lineamientos generales de política exterior, procurando que prevalezcan los principios que tradicionalmente se han definido en los foros internacionales.

La estrategia en que se apoya el Sector para dar cumplimiento a la tarea que le ha sido encomendada, implica entre otros aspectos, la coordinación y ejecución de la política económica nacional; el fortalecimiento de los sistemas de planeación, programación, presupuestación y evaluación; las reformas y políticas en la captación y asignación de incentivos fiscales y la supervisión y observancia de los principios de política internacional; la atención de la política interna; garantizar la paz y la seguridad interna, resguardando firmemente los recursos naturales con que cuenta el país y la promoción y coordinación de acciones intersectoriales, logrando la consolidación administrativa interna que permita una mayor eficiencia y eficacia en las acciones propias que haga posible imprimir un impulso vigoroso al desarrollo del país.

En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo su distinta personalidad jurídica de la del Estado. Conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa, operativa, aunque quedan obligados a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la Dependencia Coordinadora de Sector respectiva.

Así tenemos que, "un Sector Administrativo es una convención de análisis - programático que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la administración pública federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo, por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con la de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales". *

De esta manera han quedado ya establecidos los mecanismos jurídico-operativos de los sectores administrativos con el objeto primordial de vincular - las tareas de programación-presupuestación, financiamiento, información, - evaluación y control de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que se alcance una mayor coordinación y se eviten desviaciones y duplicaciones.

* Lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República.

C. - SECTORES PRODUCTIVOS.

Como ya se mencionó anteriormente y para efectos de una mejor evolución de las funciones encomendada a cada sector en las que se ha dividido la Administración Pública Federal, derivado de la Reforma Administrativa Federal, "la cual es un proceso contínuo que permite al gobierno lograr sistemas más eficientes y asegurar la aplicación racional, recta y precisa de los recursos; evita incongruencias en planes, previene contradicciones, duplicaciones, dispendios y errores en la tarea pública. La Reforma no es sólo transformación permanente de instituciones, sino cambio constante de hombres que la hacen posible, obliga a plantear sus metas las políticas, sociales y económicas, con más rectitud y precisión y afirma como impostergable la necesidad de lograr una coordinación más eficaz en todas las áreas y en todos los niveles de la administración pública". *

Ahora bien, continuando con la exposición, la división de sectores administrativos, sectores productivos y Sectores de Servicios; no se conceptualiza en los "Lineamientos de Sectorización", sin embargo es aceptada internamente por las dependencias que se responsabilizan del proceso, Planificación-Programación-Presupuestación, facilitando de esta manera, el control programático-presupuestario. El Sector Público, en su creciente intervención en las actividades sociales y económicas ha influido grandemente dando las bases para un despegue económico", el cual se desprende sin lugar a dudas en el caso de México, a partir de la expropiación petrolera el 18 de marzo

* Titular de la Sría. de Trabajo. Excélsior 16-I-1982.

de 1938. A partir de entonces el Estado crea la infraestructura para el uso más dinámico y productivo de los recursos disponibles, de acuerdo a sus posibilidades; no hay que olvidar que México es un país dependiente en aspectos de tecnología, financiero y bienes de capital entre los importantes.

El Sector Público como agente económico, contribuye en forma por demás importante en la determinación de la oferta y demanda nacionales de bienes y servicios, en el valor agregado, en la formación de capital nacional, etc. promoviendo así la actividad económica y orientándola, al mismo tiempo, a la satisfacción de las necesidades de la población, eliminando rigideces en la estructura productiva.

Siendo el Sector Público el principal productor de bienes y servicios, tiene características muy especiales, destacando el hecho de que su fin principal no es el lucro cuando se trata de brindar servicios a las grandes mayorías.

En esta situación se encuentran los Organismos descentralizados, como son las entidades del Sector Salud: IMSS, ISSSTE, etc. y de lo cual se hablará con más profundidad en el inciso correspondiente.

La producción de bienes por parte del Gobierno Federal se lleva a cabo a través de las entidades del Sector Paraestatal, denominando así a las empresas y organismos controladas y no controladas presupuestalmente, es decir siendo el estado poseedor del 51 y 49% de las acciones respectivamente, las cuales a su vez como ya se ha mencionado han sido sectorizadas de acuerdo a sus funciones, evitando duplicidad y despilfarro de recursos.

En este caso las entidades productoras de bienes son las Empresas Paraestatales, cuyos ingresos propios por concepto de ventas les permite obtener ciertas utilidades que al reinvertir propician su expansión.

En estas circunstancias tenemos que a través de la oferta de bienes y servicios, el Sector Público participa directa e indirectamente en el crecimiento y desarrollo de la economía nacional. Directamente porque produce bienes a través de los cuales contribuye a estabilizar o regular su oferta; -- existiendo actividades dentro de las cuales es el único productor como es el caso de Energéticos, Fertilizantes, etc., y en otras participa con un porcentaje importante de la producción, como es el caso de la producción del acero y del azúcar.

Interviene indirectamente, a través de los servicios de regulación y fomento de las actividades económicas, así como por medio de la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo como son carreteras, vías férreas puentes, etc., a cargo del Gobierno Federal y a través de las plantas e instalaciones de los Organismos y Empresas, propiciando un desarrollo regional más equilibrado al ser un estímulo para la desconcentración económica.

Dentro de las estrategias intersectoriales básicas, se cuenta ahora con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), estrategia totalizadora intersectorial de atención al campo, en la que el Estado comparte solidariamente los riegos con los campesinos y es el camino para satisfacer demandas inaplazables.

Se ha reforzado el Programa de Productos Básicos, que al impulsar la - producción de bienes indispensables para lograr el bienestar de las mayo - rías, significó reorientar el aparato productivo para que respondiera a las necesidades y demandas populares.

Se ha dado, asimismo, gran énfasis al aumento de la productividad como alternativa para generar mayor ingreso, aumentar competitividad en bie - nes y servicios y favorecer a todos mediante una distribución equitativa de los beneficios y por ende a la capacitación, que es el medio eficaz - para promover el aumento en la productividad y lograr que los trabajado - res y sus familias alcancen mejores niveles de bienestar.

Así tenemos que los Sectores productivos de acuerdo a la Sectorización - Administrativa son cuatro, de los cuales se exponen a continuación sus - principales estrategias y objetivos, siendo los siguientes:

1. - Sector Industrial.
2. - Sector Agropecuario y Forestal.
3. - Sector Pesca.
4. - Sector Comunicaciones y Transportes.

1. - Sector Industrial. - Con el propósito de satisfacer necesidades de las grandes mayorías, garantizando un nivel mínimo de bienestar a la población, la producción habría de ser más competitiva y reorientarse a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, en especial a los bienes de consumo popular.

Otras orientaciones básicas en la estrategia del Sector, lo constituyen, la desconcentración territorial de la actividad económica, así como el logro de un balance de las estructuras del mercado atacando las tendencias a la concentración oligopólica y apoyando en mayor medida a la empresa mediana y pequeña.

Asimismo, procurar una mejor integración de la estructura industrial para el aprovechamiento de los recursos naturales del país; fomentar las exportaciones con una elevada competitividad y racionalizar las importaciones a fin de coadyuvar a la nivelación de la balanza de pagos. De la misma manera desarrollar tecnologías que permitan alcanzar a mediano y largo plazo la autodeterminación en las áreas productivas prioritarias.

En este contexto los objetivos enmarcados en el P.G.D., para el Sector Industrial son los siguientes:

- Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, particularmente los alimentos, que son el sustituto real de una remuneración adecuada del trabajo.

- Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
 - Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar, en mayor medida, los recursos naturales y humanos del país y para desarrollar ramas con las productoras de maquinaria y equipo.
2. - Sector Agropecuario y Forestal. - El crecimiento acelerado del Sector Agropecuario, particularmente el de temporal, constituye la base fundamental para impulsar la disponibilidad de bienes de consumo básico, elemento esencial para el bienestar de las mayorías, y es garantía de mejores niveles de vida para la población rural con el consecuente efecto positivo sobre la distribución del ingreso.

El desarrollo de este sector, es de importancia estratégica para el logro de los grandes objetivos nacionales, dada su aportación en la producción de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular, por su contribución favorable a la balanza comercial y por la alta proporción de la población económicamente activa que absorbe, en particular en las zonas temporaleras donde se concentra la mayor parte de la población rural del país, a la que con tecnología se puede auxiliar en el logro de mayores metas de producción.

Así tenemos los objetivos siguientes:

- Realizar la producción pecuaria en forma intensiva y fomentar la autosuficiencia de las áreas ganaderas.
 - Desarrollar al subsector forestal mediante la integración, expansión y explotación eficiente de las agroindustrias transformadoras de materias primas de origen forestal, sobre todo las productoras de celulosa.
 - El SAM contempla, como instrumentos eficaces de fomento y apoyo para elevar la producción y la productividad en el campo, el otorgamiento oportuno del crédito y el suministro amplio de insumos y semillas mejoradas para la producción de los cultivos básicos, el maíz, el frijol, el arroz y el trigo primordialmente en las zonas temporaleras. Asimismo, considera esencial la ampliación del seguro agrícola como una garantía contra los riesgos compartidos entre los campesinos y el Gobierno Federal.
3. - Sector Pesca. - La actividad pesquera, esencial por su aportación al suministro de alimentos básicos y por la creación de empleo, explotará todos aquellos cuerpos de agua susceptibles para ello y del desarrollo de especies de consumo popular.

Se continuará la ampliación y complementación de la capacidad industrial instalada y se iniciará la construcción de nuevas plantas. Es importante destacar que el desarrollo de estos proyectos se realiza

en acción concertada con los Sectores Social y Privado, bajo la -
modalidad de coinversiones.

Para llevar a cabo las estrategias mencionadas, el Sector tiene los
objetivos siguientes:

- Desarrollar la pesca masiva de altamar a través de una flota -
de altura; así como promover una mejor utilización de la flota
en operación y al establecimiento de empresas de coinversión,
mejorando el nivel de vida de la población en zonas costeras.
 - Lograr un equilibrio entre la autosuficiencia de alimentos e in-
sumos para la industria de bienes de consumo popular, que per-
mita atender a su demanda y lograr mayor independencia nacio-
nal y el aumento de las pesquerías de mayores rendimientos, -
que utilizan gran cantidad de mano de obra y generan divisas.
 - Intensificar el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma
que procure el aprovechamiento de los recursos disponibles.
- 4.- Sector Comunicaciones y Transportes. - Por la importancia que para
la satisfacción de los mínimos de bienestar reviste la producción y -
distribución de los bienes social y nacionalmente necesarios, es pre-
ciso contar con un sistema de transporte eficiente estrechamente vin-
culado al ritmo de crecimiento de los Sectores Agropecuario, Pesque-
ro e Industrial. El dinámico crecimiento alcanzado por los sectores

económicos, ha generado un incremento considerable en la demanda de servicios de transporte y comunicación; las presiones de esta demanda se traducen en cuellos de botella temporales que hacen ver la necesidad de superar en el corto plazo las insuficiencias en la oferta para garantizar fluidez a la circulación de bienes y personas.

A fin de instrumentar la estrategia del Sector, se han establecido los objetivos siguientes:

- Fortalecer la coordinación entre autoridades, prestadores de servicios y usuarios para organizar y programar eficazmente la atención de las necesidades y lograr el mejor aprovechamiento de la capacidad disponible.
- Desarrollar los diferentes modos de transporte en un sistema integrado, que permita la combinación de servicios más eficientes para el traslado ágil y seguro de personas y bienes a un costo accesible.
- Incrementar la disponibilidad y la eficiencia de los servicios de transportes y de comunicaciones para apoyar el desarrollo nacional y facilitar las relaciones con los demás países.

Es conveniente resaltar que en la solución a la problemática tan amplia que nos aqueja actualmente, los Sectores productivos coadyuvan con su

producción, siendo factor importante la oferta interna para evitar especulaciones y modulando la demanda a la capacidad real de la economía y de importaciones razonables para complementarla.

D. - SECTORES DE SERVICIOS.

Los Servicios Públicos proporcionados a la colectividad por el Sector Público a través de las Secretarías y Organismos Descentralizados básicamente, se refieren a los Servicios de Educación, Salud y Seguridad Social, Protección Laboral, Reglamentación y Fomento Comercial, Turístico y de Obras Públicas; así como proporcionar recreación social.

Estos servicios, como ya se mencionó en el inciso anterior, se proporcionan a la comunidad mediante un costo que no pretende ser un cobro ya que el fin principal de estas instituciones y del gobierno en general no es lucrar, y mucho menos con sus agremiadas siendo de hecho prestaciones sociales; coadyuvando a impulsar el desarrollo económico y social del país. La prestación de servicios sociales, se encuadra en el contexto de bienestar social, es decir, mejorar el nivel y la calidad de vida de los mexicanos.

Por otro lado, para proporcionar a la colectividad los bienes, y servicios necesarios socialmente, el sector público requiere a su vez de la adquisición de servicios personales, materias primas, servicios financieros, mobiliario, bienes de capital, plantas industriales, etc. por lo que la demanda del Sector Público significa un estímulo real para la inversión privada, que junto con los incentivos fiscales influye fuertemente en la determinación de su monto, estructura y orientación. De esta forma tanto por la naturaleza de los bienes y servicios que ofrece como por la magnitud de su demanda el Sector ejerce una gran influencia sobre el comportamiento y estructura del sistema económico.

Así tenemos que de acuerdo a la "ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966; dice al respecto: son Organismos Descentralizados las personas morales - creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

- I. - Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales que aporte u otorgue el Gobierno Federal.
- II. - Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como se ha venido señalando, las estrategias medulares en este Sector continuarán manteniendo el propósito de mejorar el nivel de vida de las grandes mayorías, coadyuvando a atender las necesidades de alimentación, salud, vivienda, empleo, seguridad y recreación social.

La Sra. Ifigenia M. de Navarrete (*), dice que a su juicio, los elementos fundamentales que conforman el concepto de bienestar en un contexto social son:

1. - Eliminación de la miseria, la ignorancia y la insalubridad. - La solución depende principalmente de la elaboración de los niveles de consumo y de la aplicación de una visionaria política social.

* Bienestar Campesino y Desarrollo Económico, F.C.E., 1971. Ifigenia - M. de Navarrete.

2. - El derecho del hombre al trabajo dentro de un marco de dignidad y seguridad. Es el derecho a tener una ocupación productiva en la sociedad, en un marco jurídico y social que garantice, sin sujeciones, el disfrute de un nivel de vida digno y libre.
3. - La existencia de alternativa de situación. Poder seleccionar el lugar de residencia, transitar libremente, escoger la ocupación (lícita) deseada, tener alternativas de gasto en el mercado son, entre otras, conquistas que, en general se consideran como garantías individuales y resultado del progreso.
4. - El sentido de integración o de "pertenecer" a un conglomerado, grupo o nación. El sentido gregario es innato en el hombre.

Si hemos de pensar en términos de bienestar colectivo o interés nacional, es necesario aceptar precisamente la idea de un sistema social único en el cual tiene lugar el desarrollo que permita crear la conciencia de formar parte de un mismo conglomerado, dar sentido al esfuerzo cotidiano y satisfacer la necesidad de reconocimiento y participación.

Este último elemento, tal vez no sea característico de una definición de bienestar social; sin embargo, la integración y hacer sentir a los individuos su nacionalidad, es de suprema importancia para su incorporación al desarrollo nacional, a la vez que coadyuvan con más "interés nacionalista", al logro de éste. *

* Nota del sustentante.

Una política social que permita empleo productivo a todos los sectores y - por ende mejore la nutrición, proporcione servicio médico y educación -- elevará directamente el consumo, y, por tanto, el nivel de vida; fortalecerá el mercado interno y ofrecerá una alternativa viable y digna evitando -- la migración sobre todo la rural, frenando la aglomeración urbana, innecesaria y aún más costosa.

Apoyando lo anteriormente comentado los Sectores de Servicios a quienes - se les ha encomendado el cumplimiento de proporcionar y coadyuvar al -- bienestar social de las grandes mayorías; y de los cuales se mencionan -- las principales estrategias y objetivos, son los siguientes:

1. - Sector Comercio
2. - Sector Turismo
3. - Sector Salud
4. - Sector Educación
5. - Sector Laboral
6. - Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas

1. - Sector Comercio. - Se actuará preferentemente en el fomento de la -- oferta interna y la modulación de la demanda a la capacidad real - -

de la economía y de importaciones razonables para complementarla; por su parte la política comercial, en lo interno, aplicará energéticas medidas para prevenir y combatir especulaciones y subsanar deficiencias de oferta regional; acciones energéticas en los transportes para agilizar el abasto oportuno de insumos y productos; y en lo externo mediante importaciones temporales y selectivas, mejorando la balanza comercial con el exterior.

Para lograr tales estrategias, el Sector se propone alcanzar los objetivos siguientes:

- Llegar a proporcionar a la población del país, particularmente a la que habita en regiones y localidades marginadas, el abasto de los bienes socialmente necesarios a precios accesibles.
 - Asegurar el cumplimiento y el respeto a los derechos del consumidor.
 - Obtener los máximos beneficios para el país en el intercambio comercial con el exterior.
2. - Sector Turismo. - La estrategia del Sector Turismo tiene como propósitos fundamentales satisfacer el derecho al descanso creativo y recreativo de toda la población como complemento del derecho al trabajo, y fortalecer, la balanza de pagos mediante una mayor captación de divisas a través del turismo receptivo de internación y frontero, y mediante la retención del turismo nacional.

A efecto de alcanzar estas estrategias se establecen los objetivos siguientes:

- Fortalecer el turismo receptivo de internación y fronterizo, incrementando la promoción en los mercados de origen, de tal forma que eleve la participación del Sector en la generación de divisas.
 - Reforzamiento de la oferta turística a través de obras de infraestructura básica y financiamiento para construcción de cuartos, con capital oficial y privado.
 - Impulsar el turismo social en la composición del turismo interno.
3. - Sector Salud. - Corresponde a este Sector en un alto grado la misión de lograr que las perspectivas de crecimiento económico que se abren se traduzcan en una mayor disponibilidad de servicios básicos para la población.

Las acciones Sectoriales se orientarán a proporcionar atención y asistencia a menores desamparados, su integración social a través de educación preescolar y extraescolar complementaria, prioritariamente se atenderán las zonas marginadas rurales.

Los objetivos fundamentales que se proponen alcanzar el Sector, son los siguientes:

- Lograr una efectiva ampliación de los servicios prestados, para

lo cual se da prioridad al otorgamiento de servicios mínimos de salud a la población rural y marginada urbana, de manera tal - que se produzcan avances significativos en el cumplimiento del - precepto de garantizar el derecho a la salud a todos los mexicanos.

- Incrementar las acciones de atención preventiva, especialmente las referidas al control de las enfermedades que se previenen - por vacunación, control de enfermedades transmisibles detección oportuna de enfermedades crónica degenerativas y contribuir a un crecimiento demográfico equilibrado con las condiciones económicas y socio-culturales de la población del país.

4. - Sector Educación. - Este Sector de vital importancia dentro de los - servicios socioculturales que proporciona el Estado a la comunidad, - permitirá extender la prestación de los servicios educativos y culturales, garantizando la enseñanza básica que permita la igualdad entre las regiones que conforman el país y los estratos sociales que integran su población, favorecer el desenvolvimiento individual y social de los mexicanos, vincular la acción educativa en el marco de la estrategia general y elevar la calidad y eficiencia de los servicios.

Los objetivos de carácter general para las tareas educativas, son las siguientes:

- Asegurar la educación básica a toda la población.

- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios.
 - Elevar la calidad de la educación.
 - Mejorar, la atmósfera cultural del país, a través de acciones de presentación y difusión de los bienes del patrimonio cultural, histórico y artístico.
 - Aumentar la eficiencia del sistema educativo, en sus diferentes órdenes.
5. - Sector Laboral. - La estrategia laboral se basa en la creación de empleos, en la justa distribución de la riqueza, garantizando a todo mexicano el derecho al trabajo y a recibir capacitación y adiestramiento, así como proporcionar las condiciones óptimas de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Establecer y apoyar las formas de coordinación para encauzar las acciones hacia la generación de empleos productivos tanto a nivel sectorial como a nivel regional, promover el desarrollo de la organización social para el trabajo; la capacitación y la asistencia técnica, promover los sistemas de justicia laboral para resolver con prontitud y eficiencia los conflictos de trabajo así como fortalecer su función conciliatoria.

Entre los objetivos que se plantean para el cumplimiento de las es-

trategias, se mencionan los siguientes:

- Mejorar la justicia en las relaciones laborales y agilizar su aplicación a través de la desconcentración administrativa de las actividades del Sector Laboral, en las Entidades Federativas.
 - Reforzar el desarrollo de diversas formas de organización social para el trabajo, mediante la capacitación de los trabajadores y la asesoría en materia administrativa, comercial y técnica de sociedades cooperativas.
 - Revisar y reajustar las regiones económicas, base para la fijación de salarios mínimos con miras a disminuir los diferenciales de salarios.
6. - Sector Asentamientos Humanos. - Las principales estrategias en este sector se refieren a atender la problemática que se vive en materia de vivienda, agua potable, alcantarillado, urbanización para uso habitacional e industrial, infraestructura y equipamiento urbano y preservación del medio ambiente. Se buscará solución al marcado crecimiento de la población y a la actual distribución de la misma en el territorio nacional, lo cual constituye uno de los principales problemas a los que hay que enfrentarse.

Lo anterior implica que el Estado realice objetivos enfocados al su-

ministro de los servicios básicos que la población demanda, siendo los centrales los siguientes:

- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población con atención al objetivo de mínimos de bienestar para la mayoría de los mexicanos.
- Proyectar, construir y conservar los sistemas de agua potable y alcantarillado en centros de población y los edificios públicos.
- Inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, mejorando y preservando el medio ambiente que conforman los Asentamientos Humanos.

CAPITULO CUARTO
SECTOR ADMINISTRACION, DEFENSA Y PODERES

A. - NATURALEZA Y CARACTERISTICAS.

En toda formulación de presupuesto debe considerarse: qué actividades se pretenden realizar para el cumplimiento de objetivos, cómo se van a organizar los factores productivos para cumplirlos, y a qué costo se pretende realizar.

En el sistema de presupuesto tradicional, si no existe una coordinación estrecha entre la planificación y la formulación de presupuesto la respuesta a la pregunta de qué objetivos cumplir será pasiva, es decir, se presupuestara por inercia, por las acciones que se han venido realizando y no se planteará la urgencia de disminuir o aumentar dichos volúmenes de actividad en relación a los planes que se formulen.

A la pregunta de cuántos recursos humanos, materiales, y equipo, entre otros, se requerirán para cumplir o desarrollar las actividades señaladas, serán también la rutina y la costumbre las que darán la respuesta, y el costo de la producción de los servicios sólo será una resultante de esta clase de decisiones y no existirá una meta de eficiencia. Se postule lograr.

El sistema de presupuesto por programas, pretende eliminar las acciones sin objetivos y metas, ligando estrechamente la formulación del pre-

supuesto a los diferentes planes de acción y a la asignación de recursos - presupuestarios para el cumplimiento específico de dichos planes. Por - consiguiente, cada uno de los problemas mencionados deben tener respues- ta que emane de los planes de Gobierno.

Por tanto en el Sector Administración se pone en función el cumplimiento de los objetivos más deseables para la comunidad. La estructura admi- nistrativa deja de considerarse como un fin en sí, adquiriendo su verda- dera y real función cual es la de constituir el medio para facilitar, vigi- lar y ejecutar los planes en la forma más congruente.

En esta forma le corresponde a la administración pública, manejar gran- des agregados nacionales, proseguir simultáneamente un variado conjunto de propósitos, desarrollar iniciativas de alto grado, así como racionalizar y optimizar los recursos con los que se cuenta.

Desde este punto de vista el Sector Administración, Defensa y Poderes - responde a los propósitos nacionales de política económica en el contex- to del Plan Global de Desarrollo, encaminado a producir servicios estata- les, desarrollar actividades administrativas y de apoyo hacia el resto de los Sectores, en virtud de que en éste se encuadran las entidades secto- riales administrativas en donde se discute y aprueba la legitimización - del proceso programación-presupuestación y de sus respectivos instru- - mentos. Así la política económica contiene todas las medidas conducentes

a fijar el marco de acción estatal y a orientar y encauzar la actividad - privada hacia los objetivos básicos establecidos en el plan de largo plazo.

Analizando la problemática referente a la planificación del desarrollo económico y la eficiencia de la producción de los servicios estatales, se observa que un Plan de Desarrollo requiere de instrumentos operativos para que pueda convertirse en realidad. Esto quiere decir que debe existir - una aprobación política y administrativa para los objetivos anuales trazados. El instrumento para llevar a cabo esas acciones es el Presupuesto por Programas que permite transformar los objetivos generales del Plan en actividades concretas para cada programa a desarrollarse anualmente.

En líneas muy generales, el Presupuesto por Programas constituye una - presentación sistemática de las actividades que realizan las Secretarías, Empresas y Organismos del Gobierno, de las metas en función de las - cuales se proyecta el trabajo de la administración.

Lo anterior responde al propósito de armonizar los objetivos y metas a - lograr, de mínimos de bienestar interno en salud, vivienda, educación y alimentación; así como consolidar la independencia económica y política del país con relación al exterior.

Los señalamientos anteriores se orientan básicamente hacia una racionalización del gasto, donde el de inversión se destinará a proyectos que incrementen el patrimonio productivo y generen empleos, y el gasto corriente se ajustará a los mínimos necesarios que garanticen la prestación de servicios por parte del Estado.

El Sector Administración a diferencia de los demás sectores, desde el punto de vista programático, se caracteriza no por su homogeneidad entre las entidades que lo componen, sino por su heterogeneidad. Es decir de los once sectores programáticos, diez se conforman por entidades cuyas actividades son similares y de los cuales se habló en capítulos anteriores.

Todo lo contrario sucede con el Sector Administración, Defensa y Poderes, cuyas entidades que lo integran son totalmente diferentes entre ellas, a excepción de SEDENA Y Marina, cuyos objetivos son similares. A continuación se señalan las entidades que integran este Sector.

Clasificación Programática.

1. - Poder Legislativo.
2. - Poder Ejecutivo.
3. - Poder Judicial.
4. - Srfa. de Gobernación.
5. - Srfa. de Relaciones Exteriores.
6. - Srfa. de Hacienda y Crédito Público.
7. - Srfa. de la Defensa Nacional.
8. - Srfa. de Marina.
9. - Procuraduría General de la República.
10. - Srfa. de Programación y Presupuesto.
11. - Lotería Nacional(*).

* En la actualidad, la Lotería Nacional como entidad sectorizada, está coordinada por el Sector Hacienda y Crédito Público.

Como se podrá observar a manera de ejemplo: la Srfa. de Programación y Presupuesto, cuyos objetivos principales son señalar las prioridades nacionales, planear el desarrollo nacional, implementar las políticas económicas y de gasto, son totalmente diferentes a las delimitadas por la Srfa. de Hacienda la cual señala las políticas Fiscales, de Deuda Pública, Crediticias, Monetarias y de Financiamiento, sin embargo estas Secretarías están íntimamente relacionadas y coordinadas con la programación-presupuestación del Sector Público.

Así también su apertura programática es institucional, a diferencia del resto de los sectores cuya apertura es sectorial. Esto significa que en el sector mencionado, a consecuencia de su conformación, no se mezclan por decirlo así, diferentes funciones en una misma apertura programática.

En cambio en el resto de los sectores, si es posible, porque como se mencionó; sus entidades así lo permiten, por ejemplo: el Sector Agropecuario y Forestal cuya estructura se conforma por: la Srfa. de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Srfa. de la Reforma Agraria, Forestal Vicente Guerrero y Productos Forestales Mexicanos, cuyas actividades son similares, permite estructurar una apertura programática sectorial con las aperturas institucionales, lo cual nos da una idea de la gran homogeneidad existente entre éstas.

Una de las características de los programas, es contener objetivos y metas que se reflejen con propiedad el volumen cuantificado de las acciones a

desarrollar anualmente. Para tales efectos, es conveniente adoptar unidades de medida previamente, con el propósito de expresar fielmente los productos o servicios a producir por determinada Entidad. Sin embargo las unidades de medida no se aplican a todos los programas o actividades a desarrollar en especial en los Sectores Administrativos, por la siguiente razón: los servicios proporcionados por el Sector Público, invariablemente por su heterogeneidad e irregularidad no se cuantifican al ser de tipo subjetivo, es decir, las actividades para procurar justicia o llevar a cabo la defensa de nuestro territorio y recursos, como no son metas a producir o construir se dificulta su cuantificación; no obstante, la programación de estos servicios permite distinguir los trabajos llevados a cabo por los diferentes programas de la administración, definiendo perfectamente sus objetivos con información adicional que exprese volúmenes de trabajo directo.

Los funcionarios responsables de formular el presupuesto ya no pueden - continuar basando sus estimaciones de gasto en experiencias pasadas, se ven obligados a tomar actitudes más positivas, tales como precisar el sentido y cuantificar las acciones que se pretenden realizar, innovando las - prácticas administrativas. Así tenemos una vasta gama de funciones que - representan la esencia de la articulación del Estado y por tal motivo no - son delegables ni susceptibles de compartir a otros niveles, a no ser con el Gobierno mismo en otros sectores administrativos, siendo las funciones propias las siguientes: 1). La defensa nacional, 2). La administración del

gasto, 3). Relaciones internacionales, 4). Administración de la justicia y 5). Toma de decisiones en los tres poderes en sus respectivos niveles de administración: la legislación de leyes; coordinación y ejecución social y económica de la administración pública, y llevando a cabo las sentencias del orden federal.

Es necesario recordar también, que su participación administrativa es de carácter globalizador y normativo al encuadrarse en su sectorización las entidades que delimitan las políticas Hacendarias y de planificación-programación-presupuestación para todo el sector público. Esta característica es esencial y básica para el logro de los objetivos y metas del resto de los sectores, induciéndolos por medio de las políticas y planes emanados de éste.

El gasto esencial de este sector, corresponde al corriente, el cual contempla el pago al personal administrativo, la adquisición de bienes y servicios inherentes a las funciones que cumple la administración pública, estímulos fiscales tendientes a impulsar la producción, el comercio y las transacciones con el exterior; así como el destinado a fortalecer el pacto federal, incrementando las participaciones a los Gobiernos Estatales y Municipales. A este respecto y de acuerdo a la definición de gasto corriente, el cual no incrementa ni los bienes ni el capital, no repercute en lo absoluto el gasto realizado por este sector en lo realizado por la administración pública. Sin embargo, hay que considerar que de no hacerse este gasto programado, la administración sería un caos, si no se tomaran -

en cuenta los diferentes conceptos enunciados, por lo que de hecho no es gasto corriente, aunque no se tenga recuperación del mismo, lo cual es factible de discusión, lo mismo que el gasto realizado para la Educación.

En fin, se deduce que el crecimiento económico no puede dejarse abandonado al libre juego de los factores de la economía ni a la improvisación, sino por el contrario, requiere un esfuerzo conciente, orientado a obtener en el menor tiempo posible un elevamiento gradual y sostenido de la situación económica y social de las mayorías, siendo entonces necesario depurar y mejorar aquellos instrumentos especiales con fines administrativos.

Por otra parte, las actividades heterogéneas derivadas de la diversidad de Entidades que conforman este Sector permitirá coadyuvar al desarrollo del Sector Público. En este sentido, la prestación de servicios que generan - deben constituir un apoyo real a las actividades productivas mediante la - asignación de recursos financieros y servicios gubernamentales, así se - complementarán con la Reforma Administrativa, para evitar duplicidad de funciones en la actividad pública.

Son pues estas características, acciones intangibles pero que forman parte del grado de desarrollo que la nación debe alcanzar.

DIFERENCIAS SECTORIALES

Sector Administración, Defensa y Poderes.	Otros Sectores
1. <u>Funciones</u>	
Heterogéneas	Homogéneas.
2. <u>Apertura Programática.</u>	
Institucional	Sectorial
3. <u>Metas.</u>	
No se pueden cuantificar	Se cuantifican
Subjetivas	Concretas.
4. - <u>Actividad.</u>	
Servicios Administrativos.	Servicios sociales y productivos.
5. <u>Participación.</u>	
Globalizador y Normativo.	Institucional.
6. <u>Gasto.</u>	
Corriente	Inversión y Corriente.
7. <u>Planificación.</u>	
No tiene Plan Sectorial como Sector*.	Todos los Sectores han tenido Plan Sectorial.
8. <u>Coordinación Sectorial.</u>	
Como Sector no coordinaba ninguna entidad*.	El resto de los Sectores Administrativos, han coordinado entidades con funciones afines.

* Actualmente cinco entidades son Sectores Administrativos, con sus respectivas entidades coordinadas y Planes Sectoriales.

B. - ESTRUCTURA DEL SECTOR.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, la estructura de este sector es a partir de once entidades cuyas relaciones intersectoriales son mínimas, debido a la gran heterogeneidad de funciones encomendadas a cada una de ellas.

A lo anterior hay que agregar los cambios que se han efectuado, buscando adecuar los sistemas administrativos actuales a fin de mejorar los procesos de Planeación-Programación-Presupuestación estableciendo las normas y principios generales que regulen las actividades públicas en el Modelo Sectorial de la Administración Pública.

Como consecuencia de las adecuaciones con el propósito de mejorar el proceso que se lleva actualmente y que forma parte medular de la Reforma Administrativa, el Sector Administración, Defensa y Poderes, para efectos programáticos a partir de 1976 quedó integrado como se ha mencionado por once entidades, cuya esencia y características lo hacen distinto al resto de los sectores, desde entonces.

La característica esencial en esta primera estructura, se refiere al hecho de que además de no contar con cabeza de sector, la conformación era institucional, es decir, todas y cada una de las entidades contenidas en este Sector eran independientes entre sí, sin embargo, estaban agrupadas en este Sector aun sin existir relaciones de ningún tipo, y por tanto no tenía Plan Sectorial. Esta clasificación programática se utilizó hasta el

año de 1979.

A partir de 1980, la nueva clasificación utilizada es la Administrativa, - compuesta por diez y siete Sectores, los cuales se integran por entidades cuyas funciones son afines. Así tenemos que el Sector Administración, se desagrega en cinco sectores administrativos, quedando como entidades no sectorizadas los tres poderes, Marina y la Procuraduría.

La nueva clasificación administrativa, de hecho corresponde a la presentación presupuestal denominada también Administrativa, cuya presentación es Institucional, es decir, entidad por entidad, con las excepciones señaladas en párrafos anteriores. En tales circunstancias tenemos que la clasificación por Sectores Administrativos, siendo ésta la vigente, se integra por las entidades del Sector Central, las cuales vienen siendo por Decreto Ca bezas de Sector con sus respectivas entidades coordinadas.

A continuación se presentan los sectores de esta clasificación.

Sectores Administrativos.

1. - 00004 Gobernación (SAD y P).
2. - 00005 Relaciones Exteriores (SAD y P).
3. - 00006 Hacienda y Crédito Pública (SAD y P).
4. - 00007 Defensa Nacional (SAD y P).
5. - 00008 Agricultura y Recursos Hidráulicos
6. - 00009 Comunicaciones y Transportes.

7. - 00010 Comercio.
8. - 00011 Educación Pública.
9. - 00012. Salubridad y Asistencia.
10. - 00014 Trabajo y Previsión Social.
11. - 00015 Reforma Agraria.
12. - 00016 Pesca.
13. - 00018 Patrimonio y Fomento Industrial.
14. - 00020 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
15. - 00021 Turismo.
16. - 00025 Programación y Presupuesto. (S.A.D. y P).
17. - 00030 Distrito Federal.

Esta nueva sectorización, es con el propósito de proporcionar mayor participación de decisión a las coordinaciones asignadas por Sector en los aspectos generales normativos y metodológicos, del proceso programación-presupuestación.

Bajo estas premisas y de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal y aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dispone al respecto de la Sectorización, lo siguiente:

Artículo 6º - Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el

sector y que esté bajo su coordinación. En base a este artículo y a lo dispuesto en los lineamientos para la Sectorización, a las Srfas. de Programación y Presupuesto, y a la de Hacienda y Crédito Público, se les - facilita las funciones normativas y globalizadoras de la economía nacional que les confieren las diversas leyes, decretos y reglamentos, descentralizándose aun más en las coordinaciones de Sector, las acciones que en - materia de Planeación-Programación-Presupuestación efectúan las Entidades de la Administración Pública Federal, tanto central como paraestatal.

De lo anterior, podemos inferir que la responsabilidad que recae dentro del Sector Administración, en el proceso general de toma de decisiones en la Administración Pública debe interpretarse con propósitos de coordinación.

"En este sentido la sectorización no constituye un fin en sí misma, sino - un medio para alcanzar la globalización de los programas y actividades - de la Administración Pública Federal".*

La sectorización como parte de la Reforma Administrativa, es necesaria para "organizarnos para organizar", como lo señala el Ejecutivo Federal, la organización, sobre todo de la Administración Pública centralizada coadyuvará al logro de los objetivos prioritarios, mediante la reforma, condición necesaria para llevar a cabo una política de desarrollo.

"Respecto a la organización y a la reforma, Waterston comenta: "con frecuencia en los países en desarrollo se deja de comprender que la inver-

* Lineamientos para la sectorización. Coordinación de Estudios Administrativos.

sión no basta por si misma para alcanzar el desarrollo y que una política adecuada, así como las medidas administrativas y de organización procedentes, son casi siempre más importantes para el desarrollo que la inversión". *

En tales circunstancias, el cambio se está llevando a cabo hacia nuevas formas de organización que correspondan efectivamente a las funciones del Estado Moderno, de orientador del proceso de desarrollo económico y social.

Como se ha mencionado, la organización administrativa es necesaria para que la administración en su totalidad funcione de acuerdo a la planificación diseñada para los sectores público, social y privado.

Siendo la Administración, función básica del Estado, corresponde a éste emitir los lineamientos a seguir por las ramas económicas en su totalidad; así como proporcionar los satisfactores necesarios que permita alcanzar un bienestar social a las grandes mayorías.

Los propósitos mencionados inherentes al Estado, se han agilizado con la clasificación administrativa, al aplicarse y permitir el trato institucional, homogeneizándose con el resto de los Sectores Administrativos. Esta adecuación es uno de los fines de la Sectorización en la Administración Pública.

Esta instrumentación comentada, permite al Sector la continuidad de los programas, evitando la duplicidad de funciones y derroche de recursos, cumplimiento de metas, asignación de responsabilidades, e imprimir dirección a los mismos y su respectiva evaluación tomando en cuenta

* Guillermo E. Molina. Marco Conceptual del presupuesto por programas p. ONU. México, D. F. 1979.

las necesidades del Sector Público; de lo contrario la coordinación queda en buenos propósitos, sino se modifican los instrumentos de trabajo cotidianos, individuales y descoordinados.

Es conveniente recordar que las funciones administrativas, por su naturaleza son de carácter subjetivo, sin embargo sin el quehacer de coordinación a nivel macro, las funciones del resto de los sectores, se regirían indiscriminadamente por inercia, continuando con el dispendio de los recursos disponibles. No obstante la naturaleza señalada, debe existir la decisión política y administrativa como si fuera una sola función inherente a la administración pública.

Ahora bien, con el propósito de objetivizar las funciones encomendadas al Sector Administración, Defensa y Poderes, se señalan a continuación las estrategias y objetivos del mismo; que como hemos mencionado se compone por las entidades siguientes:

1. - Sector Gobernación.
2. - Sector Relaciones Exteriores.
3. - Sector Hacienda y Crédito Público.
4. - Sector Defensa Nacional.
5. - Sector Programación y Presupuesto,
y como entidades no Sectorizadas:
6. - Poder Judicial.
7. - Poder Ejecutivo.
8. - Poder Legislativo.
9. - Marina, y la

10. - Procuraduría General de la República.

1. - Sector Gobernación. - Sus grandes líneas de acción y de las entidades paraestatales coordinadas sectorialmente, se orientan a coadyuvar a la estabilidad y desarrollo político, social y político; vigilar la legalidad y cumplimiento de los procesos electorales; coordinar y vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales establecidas en materia de radio, televisión y cinematografía; coordinación y ejecución de las políticas de migración y población y llevar a cabo programas de prevención y readaptación social. Para tales fines, se han establecido los objetivos siguientes:
 - Incrementar y ampliar el campo de acción de televisión rural de México para el sector social; extender la red nacional de corporación mexicana de radio y televisión; obtener autosuficiencia cinematográfica.
 - Fortalecer actividades normativas en aspectos demográficos, regulación de población y control de flujo migratorio vía incremento de operación del Consejo Nacional de Población; fortalecer el Sist. Nal. de Registro de Población.
2. - Sector Relaciones Exteriores. - La estrategia de este Sector, se encamina a mantener en base a los principios tradicionales que han definido a nuestro país, en el contexto del derecho internacional, preservando la soberanía nacional, fortaleciendo la independencia externa, en base a los principios de autodeterminación, de no intervención

y de igualdad jurídica de los Estados, con los objetivos siguientes:

- Proporcionar los servicios diplomáticos y consulares en los países - con los que se mantienen relaciones diplomáticas.
- Prestar ayuda a los mexicanos en el extranjero.
- Intervenir en las negociaciones de toda clase de convenios y tratados internacionales.
- Definir la postura de México ante los organismos de los que forma parte como estado miembro.

3. - Sector Hacienda y Crédito Público. - Fortalecer mecanismos y medios del sistema monetario y crediticio nacional por parte de la Banca Nacional, coadyuvar al fortalecimiento de la balanza comercial mediante el fomento y diversificación de las exportaciones; continuar mejorando el perfil de la Deuda Pública, disminuyendo la dependencia externa; reducir créditos externos, diversificando los mercados internos; disminuir la evasión fiscal y control y vigilancia del manejo de los fondos públicos. Estas estrategias, se llevarán a su realización mediante los objetivos siguientes:

- Planear, coordinar, controlar y evaluar las políticas hacendarias de crédito, monetaria, cambiaria, de estímulos fiscales y de relaciones hacendarias con el exterior.
- Elevar el ahorro y la inversión nacional, estimulando la formación -

de capital interno y promoviendo la producción.

- Vigorizar las finanzas del Gobierno Federal y contribuir al saneamiento de las del Sector Paraestatal.

4. - Sector Defensa Nacional. - La preservación de la soberanía, la integridad y seguridad nacional, la defensa de nuestros recursos patrimoniales, tanto de la plataforma continental como del mar territorial y de la zona económica exclusiva, el apoyo a las instituciones civiles para que logren sus objetivos, es decisiva para atender la nueva escala productiva y la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sentido, para el logro de las estrategias señaladas, se persiguen los objetivos siguientes:

- Dotar a las fuerzas armadas del equipo, el adiestramiento y organización adecuada para la eficaz protección de nuestras libertades y patrimonio territorial.
 - La salvaguarda de nuestro espacio aéreo.
 - El auxilio a la población civil en caso de desastres, y
 - Continuación de sus actividades sociales en las zonas marginadas.
5. - Sector Programación y Presupuesto. - La estrategia general, conduce a profundizar y consolidar el proceso anual de programación, presu

puestación, control, evaluación e información del Sector Público en base a la coordinación de acciones y fortalecimiento de mecanismos operatorios que garanticen congruencia en objetivos, prioridades y metas en los diversos niveles programáticos. Todo esto a partir de una organización administrativa eficiente.

Para tales fines, se llevarán a cabo los objetivos siguientes:

- Definir y coordinar el Sistema Nacional de Planeación Integral en los ámbitos sectorial y regional.
- Implementar el sistema de programación-presupuestación que vincule coherentemente los objetivos, prioridades y estrategias de programas sectoriales y regionales con los propósitos nacionales, permitiendo una asignación presupuestal racional.

6. - Poder Ejecutivo. - Este ramo es el apoyo administrativo directo del C. Presidente de la República, el cual coordina y vigila programas de desarrollo socioeconómicos en zonas deprimidas y grupos marginados, define e implanta lineamientos en materia de reforma administrativa del Gobierno Federal, mediante unidades de asesoría específica, así como difunde las actividades del titular de este Poder.

Los objetivos básicos para el cumplimiento de sus estrategias, son los siguientes:

- Cumplir con programas referidos a la integración al Desarrollo Na-

cional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

- Implementación de la Reforma Administrativa.;
 - Coordinación de Proyectos de Desarrollo.
 - Coordinación General de Proyectos para Productos Básicos. (SAM).
7. - Poder Judicial. - Mediante la Reforma Administrativa se busca hacer llegar la justicia de manera ágil, oportuna y eficiente a todo el territorio nacional, abatiendo los rezagos existentes en materia penal. La expedita impartición de justicia es una exigencia de todo régimen democrático y un requerimiento para garantizar la libertad, la paz y la justicia social.

En este sentido, los objetivos primordiales para la consecución de sus estrategias son los siguientes:

- Hacer justicia en el ámbito de su competencia en todo el territorio nacional.
- Regular y vigilar el cumplimiento de las leyes decretadas.
- Conocer y resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y de aquellas que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y de las que invadan la esfera de la autoridad federal.

8. - Poder Legislativo. - Fortalecer la función normativa de este Ramo y agilizar la administración de justicia a la población, son garantías del orden público y la paz social para la consecución de las metas de desarrollo económico preestablecidas.

Los objetivos para llevar a cabo las estrategias establecidas son las siguientes:

- Vigilar el exacto desempeño de las funciones de Contaduría Mayor de Hacienda.
 - Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - Revisar la Cuenta Pública del año anterior y participar durante el receso en la integración de la Comisión Permanente.
9. - Marina. - Se destinarán sus recursos a la preservación de la soberanía en aprovechamiento de nuestro potencial pesquero, estrechamente vinculado a la meta de autosuficiencia alimentaria. Se fortalecerá la infraestructura naval y la reparación y construcción de unidades navales cubriendo los requerimientos específicos de las flotas petroleras, mercantes y pesqueras nacionales.

Para el cumplimiento de estas estrategias, se llevarán a cabo los objetivos siguientes:

- Asegurar la vigilancia permanente y eficaz del mar territorial.
- Cubrir las áreas estratégicas de la zona económica exclusiva.
- Mejorar la tecnología naval, creando y perfeccionando la coordinación con los mecanismos que a nivel nacional promuevan el desarrollo de la industria naval del país.

10. - Procuraduría General de la República. - Lograr la autosuficiencia tecnológica y financiera de la campaña contra el tráfico de drogas; - implementar el sistema de cómputo y de comunicación; la instalación de un laboratorio de experimentación ecológica y formación de una Biblioteca Jurídica.

Los objetivos a realizar para el cumplimiento de las estrategias son los siguientes:

- Auxiliar al debido cumplimiento de las leyes y agilizar la administración e impartición de justicia.
- Resolver controversias entre entidades federativas o con la federa-ción y entre los poderes estatales.
- Lograr al máximo abatimiento de la producción y comercialización de estupefacientes en todo el territorio nacional.
- Registrar la manifestación de bienes de funcionarios y empleados respecto a aquellos casos de enriquecimiento inexplicable.

C. - IMPACTO EN LA PROGRAMACION DE GASTO PUBLICO.

Siendo el Estado quien en las últimas décadas ha incrementado su participación social y económica en las actividades nacionales, apoyando y fomentando un desarrollo armónico tendiente a mejorar el nivel de vida de las grandes mayorías, se encontró con problemas que no podía descuidar, derivados de los desequilibrios mundiales y de los cuales no podía escapar nuestro país.

En estas condiciones surgió la necesidad de racionalizar las actividades del Sector Público, recurriendo a la Reforma Administrativa, mediante la cual se introduce la técnica denominada Presupuesto por Programas, modificando radicalmente la estructuración del Presupuesto Tradicional.

Así tenemos que el principal impacto en la programación del gasto público, se ejerce utilizando el Presupuesto por Programas, el cual dista mucho del tradicional, introduciendo planes, programas, objetivos, estrategias, metas, y asignación de costos y entidades responsables; logrando que las entidades que ejercen el gasto asignado lo racionalicen equitativamente en el cumplimiento de sus programas acordados, evitando el despilfarro de los recursos disponibles. Esta asignación de recursos la lleva a cabo la Srfa. de Programación y Presupuesto mediante programas y emitiendo las líneas que se han de seguir en términos de políticas económicas y prioritarias como son: la redistribución de la riqueza, mediante la creación de empleo; fomentar la producción de bienes socialmente necesarios, desarro-

llar tecnologías que nos hagan menos dependientes del exterior, proporcionar la elemental educación a grupos marginados de nuestra población, lograr una efectiva aplicación de los servicios de salud; normar las políticas de vivienda decorosa, entre las más importantes.

La Srfa. de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Srfa. de Programación, procurará la administración de recursos que requiera el Presupuesto de Egresos de la Federación, propiciando la disminución de las diferencias en el desarrollo regional. Así también delimita las políticas monetaria, crediticia, de Deuda Pública y Financiera necesarias para el desarrollo e incorporación al mismo de grandes mayorías nacionales.

Además de la participación de las Secretarías mencionadas, de las cuales la de Programación y Presupuesto tuvo su origen muy a propósito para coordinar la Planificación-Programación-Presupuestación en México, como se ha explicado en capítulos anteriores, se desprenden de la Reforma Administrativa los siguientes instrumentos Programáticos, en orden de importancia, de acuerdo a mi consideración:

- A). Presupuesto por Programas.
- B). La Sectorización del Sector Público.
- C). La Corresponsabilidad del Gasto.
- D). Plan Global de Desarrollo.
- E). Programa de Acción del Sector Público (PASP).
- F). Planes Sectoriales.

A continuación se explicará brevemente en que forma los instrumentos mencionados impactan en la programación del gasto público.

- A). Presupuesto por Programas. - Por primera vez en la historia del Sector Público Mexicano da racionalidad, orden y sistema a las ingerencias del Estado en la economía del país, vía el gasto público, tanto en el corto, en el medio y en el largo plazo; así como en los niveles de acción global, sectorial y regional.

La firma de convenios entre la S.P.P. y las Secretarías de Estados y Sector Paraestatal estableciendo como obligación el cumplimiento de metas, programas, objetivos, ejercicio del gasto, etc., da por resultado el uso del presupuesto de egresos como instrumento de administración y control y no solo de planificación del gasto.

- B). La Sectorización del Sector Público. - Esta instrumentación permite al Estado homogeneizar las Entidades del Sector Público por acciones similares, facilitando su control administrativo y presupuestal.

En este caso, las tareas de las Srfas. de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público tendrán, para efectos de la Sectorización un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control global, en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos; y de apoyo y asistencia técnica para facilitar a las dependencias en su papel de Coordinadoras de Sector*.

* Lineamientos para la Sectorización. Coordinación de Estudios Administrativos.

- C). La Corresponsabilidad del Gasto. - El manejo corresponsable del -
gasto público contribuye al incremento de la productividad del mismo,
al darle una mayor unidad, ritmo y direccionalidad y fortalece el -
esquema sectorial, tanto en su organización como en su funcionamient
to, al facilitar que las entidades del Ejecutivo, asuman plenamente -
su responsabilidad y realicen con oportunidad y agilidad, las acciones
necesarias para el cumplimiento de sus metas y funciones administrat
tivas.
- D). Plan Global de Desarrollo (PGD). - Este Plan es el principal, englo-
bando los objetivos, directrices y políticas a concretar en el mediano
plazo. En éste se basan el resto de los planes ya que emite sus -
políticas por sectores; así también, comprende todos los procesos -
económicos principales tales como la producción, distribución del in-
greso y, otros a nivel nacional. Su alcance temporal fue de 1980-
1982, por tanto su vigencia termina en este año; sin embargo, se est
tá actualizando para efectos de la continuidad en el proceso de la -
Planificación-Programación-Presupuestación.
- E). Programa de Acción del Sector Público (PASP). - El PASP, también -
entró en vigor a partir de 1980-1982, simultáneamente con el PGD,
representando el eje que articula las acciones del sector público que,
con su actividad, da sentido y congruencia a la de otros sectores. -
En este momento es el instrumento operativo que integra todos los -

Se evalúa la incidencia del proyecto en el sector al que corresponde, como también en la generación de empleo. Su contribución al desarrollo regional y su impacto directo en balanza de pagos, entre otros.

La evaluación de los proyectos debe tener en perspectiva el desarrollo integral del sector y jerarquizar de acuerdo a los objetivos sectoriales. En este análisis aparte de los indicadores que se mencionan, se toma en cuenta elementos como son el avance del proyecto, es decir, si es nuevo o está en proceso, su período de gestación y la realización de proyectos en otros sectores que tengan influencia o que sean afectados por la ejecución del que está en estudio.

Así también, los criterios que pueden adoptarse para el estudio de los tipos o clases de evaluación del gasto público pueden resumirse en los siguientes:

- a) De acuerdo a su temporalidad
- b) De acuerdo al ámbito que abarca

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

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

Evaluación de Resultados. - Esta evaluación permite medir el grado de efi-

aspectos programáticos, instrumentales y especiales, en las áreas de política sectorial, regional, global y concertada , durante el período 1983-1985.

- F). Planes Sectoriales. - Son planes a mediano plazo, proporcionando un marco más específico para el establecimiento de la congruencia sectorial y regional, introduciendo un mayor grado de disciplina en el proceso de racionalización, de la toma de decisiones y de la asignación de recursos. Sus principales líneas de acción las toma del P.G.D., plasmándolas en metas.

El Presupuesto por Programas ha transformado el modo de decisión del Estado y ayuda a definir las políticas de la acción administrativa las cuales van encaminadas a agilizar y a apoyar el programa de gobierno, donde se establecen a nivel general las políticas económicas y sociales.

Así tenemos que entre los sectores de actividad en donde la participación del Estado se hace cada día más inminente y necesaria, destacan:

- a). Infraestructura básica para el desarrollo, transportes, comunicaciones, migración y otros.
- b). Producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo, que no pueden estar sujetos a las decisiones de particulares: petróleo, electricidad, acero, papel, otros.

- c). Prestación de servicios de exclusivo interés social: educación, cultura, salud, vivienda y otros.
- d). Aquellos bienes y servicios necesarios para la sociedad cuya - producción no ha sido de interés para los particulares: diversas industrias manufactureras, servicios de transporte, de comercio, de esparcimiento y otros.

Existen a su vez objetivos de política más específicos referentes a actividades o sectores determinados tales como:

- a). Crecimiento del PIB, incrementando la productividad de sectores clave.
- b). Redistribución del ingreso.
- c). Creación de fuentes de trabajo permanentes y productivos.
- d). Ampliación y mejoramiento del nivel educativo.
- e). Mejoramiento de la salud e incremento de la esperanza de vida.
- f). Autosuficiencia tecnológica y financiera.
- g). Fortalecimiento de la moneda.
- h). Nivelación de la balanza de pagos.

En este contexto, el gasto público como instrumento de administración y control se constituye en uno de los soportes más dinámicos

del accionar gubernamental, ya que posibilita tanto la vinculación de las grandes decisiones de política con las acciones concretas y resultados a alcanzar, como el fortalecimiento de la organización y el funcionamiento del aparato público, al requerirse de una participación articulada y ordenada de las entidades en el proceso establecido para programarlo y ejecutarlo.

De esta manera la estructura programática y financiera del Presupuesto de Egresos de la Federación, además de reflejar las prioridades, objetivos y metas a alcanzar para el ejercicio correspondiente, dentro del marco orientador derivado de la planificación y de las posibilidades financieras reales del Sector Público Federal, permite convertir el aparato gubernamental en un instrumento cada vez más efectivo de la administración para el desarrollo.

CONCLUSIONES

Marco Teórico del Presupuesto por Programas.

1. El Presupuesto por Programas, actualmente es el principal instrumento de que dispone el Sector Público Mexicano, permitiendo la racionalización y el control del gasto en todos sus niveles, apoyándose en el Plan Global de Desarrollo (PGD) el cual emite las políticas y lineamientos macroeconómicas sectoriales.

Sin embargo, el cumplimiento de estas políticas se verán limitadas en tanto no se logre una vinculación entre el presupuesto y el resto de los instrumentos de política (hacendarias, de empleo, de salud, de educación entre otros) considerados en la estrategia global y sectorial.

2. La planificación entendida como la acción de racionalizar los recursos disponibles, mediante objetivos concretos, requiere de planes económicos, los cuales deben ser invariablemente actualizados tanto los anuales como los quinquenales, señalando las desviaciones y duplicidades para mejorar su concreción y vinculación con el Presupuesto por Programas, los cuales aunque son actividades diferentes se interrelacionan.

Presupuesto por Programas en México.

1. El presupuesto por programas a partir de 1976, es el principal instrumento de orientación programática del gasto en el Sector Público Mexicano, evitando así que por inercia se defina sus montos, estructura, destino y plazo. La formulación del presupuesto por programas corresponde a la Srfa. de Programación y Presupuesto en base a programas, ajustándolo conforme a la cambiante realidad económica.

En tales perspectivas, el presupuesto tradicional el cual se aplicó hasta 1975, no es un instrumento adecuado para asignar los recursos financieros estimándolos de acuerdo a series históricas sin considerar los programas y de las relaciones entre ellos.

2. Las diferencias presupuestarias, definitivamente son heterogéneas principiando con la asignación de los recursos financieros, los cuales al aplicarse sin objetivos y programas se impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas a realizar cada año para alcanzarlas.

Por tanto la determinación adecuada de los montos presupuestarios por programas traerá consigo la optimización de los recursos y la eficiencia de la Administración Pública precisando responsabilidades y acciones que deben alcanzarse.

3. El proceso presupuestario en México, ha sufrido adecuaciones - programáticas para cumplir con la formulación del PASP y del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiendo a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público como entidades normativas y globalizadoras formular el programa simultáneo de gasto-financiamiento.

Para tales efectos la programación se ha convertido en el punto de partida del presupuesto por programas, dependiendo de su estructuración y cumplimiento el éxito de los resultados.

4. Actualmente el proceso presupuestario se instrumenta de cuatro - etapas: Formulación, Autorización, Ejecución, Control y Evaluación; las cuales aunque son independientes están relacionadas íntimamente, siendo insumos entre sí y efectuándose una retroalimentación simultánea para su reformulación.

Estas etapas permiten examinar la aplicación racional de los recursos disponibles y la eficiencia de la Administración, debiendo mantener la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios coyunturales que se presentan en el país, conservando una administración sana en todos los sentidos aplicando técnicas de control más eficientes, lo cual trae aparejado un flujo de información sobre la ejecución de los programas tanto en su aspecto real como financiero.

5. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), documento mediante el cual se expresan los objetivos y metas a concretar anualmente, se ha convertido en el principal instrumento para orientar racionalmente las actividades económicas y sociales beneficiando principalmente a las mayorías marginadas de nuestra sociedad.

Sin embargo, para que la programación realmente sea efectiva, es necesario que se tenga participación integral, es decir, que ésta participación tenga cruces programáticos-presupuestarios tanto de los que elaboran los programas como de los que toman decisiones; para lo cual se debe partir de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, hasta llegar a un nivel medio de integración programática-presupuestaria, sin lo cual se corre el riesgo de seguir asignando inadecuadamente los recursos disponibles.

Sectorialización del Sector Público.

1. La división del Sector Público por sectores administrativos ha traído consigo, una mejor forma de organización y control de las entidades y del gasto ejercido por éstas, mediante la programación de sus actividades a nivel global y sectorial.

Esta innovación ha permitido sentar las bases para vincular el P.G.D. con el presupuesto por programas, estableciendo límites de control y responsabilidad, alcanzando el desarrollo de secto-

res y regiones prioritarios.

En tales circunstancias, esta sectorización siendo uno de los instrumentos de los cuales se vale el presupuesto por programas, ha evitado en la medida de lo posible la asignación por inercia de los recursos disponibles, el derroche de los mismos, previniendo duplicidad de funciones, contradicciones en los planes, coadyuvando al desarrollo socio económico de nuestro país, logrando mínimos de bienestar social para las grandes mayorías marginadas.

2. Siendo congruentes con lo anterior, los riesgos del desarrollo mediante la "Reforma Administrativa", deben de ser bajo una responsabilidad compartida de conocimiento para lo cual obviamente no se necesitan decretos o planteamientos tecnocráticos de escritorio, siendo fundamental la coordinación de esfuerzos y recursos, tanto públicos como privados en todos los sectores y regiones del país, así como de la respuesta solidaria de la sociedad. Por tanto la estructura administrativa es el medio para facilitar y llevar a cabo los planes y reformas en forma más eficiente.

Sector Administración, Defensa y Poderes.

1. Por las funciones específicas del Sector Administración, mediante las cuales apoya el desarrollo administrativo y programático del resto de los Sectores, éste se convierte en el coordinador -

aprobando administrativa y políticamente las diversas actividades, asignando recursos financieros y servicios gubernamentales, corrigiendo la duplicidad de funciones y derroche de recursos.

Es pues el apoyo proporcionado por este Sector a la actividad pública, acciones intangibles; sin embargo, sin este apoyo y coordinación el resto de las acciones asignadas a cada uno de los Sectores Administrativos, no tendrían coordinación intersectorial y muchos menos vinculación mediante objetivos y metas concretas con el Plan Global de Desarrollo, lo cual significa que el crecimiento y desarrollo socioeconómico no puede dejarse al libre juego de las fuerzas económicas ni a la improvisación.

2. El Sector Administración a partir de 1976, ha sufrido cambios - derivados de las adecuaciones con el propósito de mejorar el proceso Planeación-Programación-Presupuestación, no considerándose en un principio como sector por la heterogeneidad de funciones - desarrolladas por éste.

Dividido el Sector Administración en Sectores Administrativos, le permite mayor participación en la toma de decisiones a las entidades normativas y globalizadoras (Srfa. de Programación y Presupuesto y Srfa. de Hacienda y Crédito Público), las cuales pasan a ser Cabezas de Sector, coordinando por un lado a las entidades sectorizadas correspondientes y por el otro a las entidades coordinadoras de Sector delimitando las políticas sociales, económicas

y hacendarias (fiscales, crediticias, estímulos, monetarios y financieros, entre otros).

3. El impacto que ejerce el Sector Administración en la programación del Gasto Público es a través del Presupuesto por Programas, introduciendo objetivos, programas, metas y asignación de costos a entidades responsables.

Las Srfas. de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público por acuerdo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, son las responsables de coordinar a nivel macro las acciones de los diez y seis restantes Sectores Administrativos, los cuales se encuentran homogeneizados por actividades similares, facilitando su control presupuestal y administrativo.

En consecuencia, el presupuesto se comporta como instrumento de administración y control y no solo de planificación del gasto, imprimiéndole direccionalidad y ritmo a la organización de las entidades del Ejecutivo, asumiendo plenamente su responsabilidad en sus funciones administrativas.

BIBLIOGRAFIA

1. - J. V. Rodríguez Aznar.
Elementos de Economía Presupuestaria. - Ministerio de Hacienda. -
Dirección General en Finanzas Públicas. - Caracas, Venezuela, 1973.
2. - Francisco Vázquez Arroyo.
Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. - U.N.
A.M. - 1971.
3. - Dardo Segredo.
Programación a corto plazo en economías mixtas. - S.XXI. 1976.
4. - Gonzalo Martner.
Planificación y Presupuesto por Programas. - S. XXI. 1976.
5. - Dirección General de Egresos, varios autores.
Material didáctico sobre Presupuesto por Programas. - 1975.
6. - J.L.Ceceña Cervantes.
Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica -
Nacional. - F.C.E., 1975.
7. - Roberto Angulano Equihua.
Las Finanzas del Sector Público en México. - U.N.A.M. 1968.
8. - Srfa de Programación y Presupuesto.
Plan Global de Desarrollo. 1978 - 1982.
9. - Srfa de Programación y Presupuesto.
Programa de Acción del Sector Público. (PASP) 1983-1985.
10. - Srfa de Hacienda y Crédito Público.
Segundo Congreso Nacional de Presupuesto Público. - Memoria. - 1976.

11. - Dirección General de Egresos. S.P.P.
Memoria - Diagnóstico, de la Implantación del Proceso de Programación - Presupuestación 1979-1982.
12. - I.L.P.E.S.
Discusiones sobre Planificación. - S. XXI. 1973.
13. - Srfa. de Programación y Presupuesto.
Presupuesto de Egresos de la Federación. 1982.
14. - Srfa de Programación y Presupuesto.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
15. - Horacio Flores de la Peña.
Teoría y Práctica del Desarrollo F.C.E. 1976.
16. - Comisión del Presupuesto.
Manual de clasificaciones presupuestarias para las entidades federa-
tivas. - 1977.
17. - Srfa. de Programación y Presupuesto.
Exposición de motivos del presupuesto de Egresos de la Federación.
1982.
18. - Srfa. de Programación y Presupuesto.
Manual Programación-Presupuestación. 1982.
19. - Guillermo E. Molina L. Trabajo Presentado en el III Seminario In-
teramericano de Presupuesto por Programas. Santiago, Chile.
Planes Anuales Operativos: Relaciones con la Planificación de Largo
y Mediano Plazo y Específicamente con el Presupuesto Programa del
Sector Público. - O.E.A. 1973.

20. - Guillermo E. Molina L.
Marco conceptual del presupuesto por programas P³: Planificación-
Programación-Presupuestación. O.E.A. México. 1979.
21. - Dirección General de Egresos. S.P.P.
Material didáctico de consulta 1978.
22. - Charles Bettelheim.
Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación.
23. - Dirección General de Política Presupuestal. S.P.P. 1980.
La Corresponsabilidad del gasto.
24. - Ifigenia M. de Navarrete.
Bienestar campesino y desarrollo económico. F.C.E. 1971.
25. - Presidencia de la República.
Lineamientos para la Sectorización del Sector Público.