



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL SEGUIMIENTO Y CONTROL FISICO Y FINANCIERO DEL  
GASTO PUBLICO EN MEXICO

(La urgencia de aplicar un eficaz instrumento que evite el dispendio y coadyuve a una mayor racionalidad y productividad de los recursos del Gobierno Federal)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A

**SALVADOR RANGEL FERNANDEZ**

México, D. F.

1984



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.

INTRODUCCION.

1

I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA.

6

1. El Manejo y la Importancia del Gasto Público en los Períodos 1970-1976 y 1976-1982.

6

1.1 Breve Diagnóstico del Manejo de las Finanzas Públicas en los Períodos.

6

1.2 Instrumentos de Seguimiento y Control -- Aplicados en los Períodos.

24

1.3 Evaluación de Resultados.

28

2. La Reforma Administrativa y la Institucionalización de la Planificación, Período 1976-1982.

30

2.1 El Surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

30

2.2 El Proceso de Planificación Global, Sectorial y Regional.

40

2.3 Análisis e Implicaciones de la Ley de Presupuesto y Contabilidad del Gasto Público Federal.

41

II. ROMPIMIENTO DE ESTRUCTURAS ANQUILOSADAS, LA REFORMA PRESUPUESTAL

49

1. Antecedentes.

49

1.1 El Proceso de Programación Presupuestal.

49

1.2 Presupuesto por Programas.

50

1.3 Programa de Acción del Sector Público. (P.A.S.P.).

53

II.

2.	Características Sustantivas de la Reforma.	54
3.	Programas de la Reforma Presupuestal.	55
3.1	Corresponsabilidad en el Manejo del Gasto Público Federal.	55
3.2	Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF).	58
4.	Avances y Requerimientos para la Consolidación de la Reforma Presupuestal.	61
III.	<u>EXPERIENCIAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN OTROS PAISES.</u>	67
1.	Antecedentes (Caso Brasileño).	67
1.1	Aspectos Generales del Sistema de Planificación y Presupuestación en la República del Brasil	67
1.2	Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico-Financiero de Proyectos y Actividades (GRAFF).	69
2.	Antecedentes (Caso Venezolano).	73
2.1	Aspectos Generales del Sector Público Venezolano.	73
2.2	El Sistema de Control de Gestión de los Entes Descentralizados.	74
2.3	Organización del Sistema de Control de Gestión.	78
2.4	Estrategia de Implantación del Sistema de Control de Gestión.	80

	III.
IV. <u>DESCRIPCION Y ANALISIS DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO (COSEFF).</u>	84
1. Justificación y Objetivos del Sistema COSEFF.	84
2. Planteamiento del Sistema.	85
3. Desarrollo Actual del Sistema COSEFF y Análisis Crítico de su Eficacia Operativa.	95
V. <u>CONSIDERACIONES EN TORNO A UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE OPERACION DEL SISTEMA COSEFF.</u>	97
1. Justificación y Formulación de la Nueva Estrategia.	97
2. Viabilidad Operativa del COSEFF en el Plan Nacional de Desarrollo.	100
3. Lineamientos de Política (Marco Legal, Aplicación Sectorial y Aplicación Regional).	104
4. Alternativas para la Aplicación Institucional del Sistema COSEFF.	109
VI. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</u>	113
<u>ANEXOS.</u>	120
<u>BIBLIOGRAFIA.</u>	142

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las experiencias que en materia de seguimiento y control del Gasto se han obtenido en la Administración Pública Federal, en especial, los esfuerzos realizados en los sexenios 1970-1976 y 1976-1982. Asimismo, se pretende subrayar la urgencia de contar con un instrumento que -- efectivamente, evite el dispendio en el manejo de los recursos federales y que propugne por una mayor racionalidad y productividad de dichos recursos.

Se está consciente que los análisis realizados en la materia, no son numerosos y los pocos que existen no han profundizado lo suficiente como para presentar alternativas de acción concretas, que coadyuven a un mejor aprovechamiento de los recursos monetarios de la federación. El presente trabajo para iniciar la investigación define dos hipótesis básicas, mismas que se señalan a continuación:

- Se considera que el seguimiento y control físico financiero -- del gasto en la Administración Pública Federal ha sido mínimamente utilizado, al grado que los mecanismos de evaluación vigentes no han proporcionado la información con la calidad y la suficiencia necesaria para retroalimentar con eficacia el proceso de planificación; y, por lo tanto, se han presentado problemas para corregir desviaciones, enmendar errores o para ratificar con precisión el rumbo de las acciones.

- Por los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de planificación, programación, presupuestación y evaluación, se estima que existe un conjunto de elementos que con relativa facilidad podrían coadyuvar al diseño y efectiva aplicación de una estrategia de seguimiento y control del gasto público, que mediante el establecimiento de responsabilidades compartidas en el ejercicio de los recursos apoye la oportuna consecución de los objetivos y metas de los planes y programas que sean de finidos por el Gobierno Federal.

#### I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA.

En el primer capítulo, se pretende conformar un marco de referencia que sustente la creciente importancia del gasto público en la economía y la complejidad de su manejo, con el propósito de subrayar el imperativo de instrumentar un eficaz mecanismo de control que coadyuve a un mejor uso y ejercicio de los recursos del Gobierno Federal.

Para tal efecto, se pretende hacer un análisis del manejo de las finanzas públicas en los períodos 1970-1976 y 1976-1982, a fin de identificar los mecanismos de control que se pusieron en práctica y la efectividad de los mismos. Por otro lado, se observarán los primeros intentos de planificación que hubo en el primer período hasta su institucionalización a partir del año de 1977, como un nuevo método de gobierno apoyándose en la Reforma Administrativa. Este último análisis revestirá especial importan

cia pues lleva implícito el estudio del surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, derivándose de ello posibilidades concretas de establecer en el contexto de la Administración Pública Federal, mecanismos de seguimiento y control del gasto público.

## II. ROMPIMIENTO DE ESTRUCTURAS ANQUILOSADAS. LA REFORMA PRESUPUESTAL.

Hacer congruentes fines y medios, delimitar responsabilidades y facilitar la evaluación oportuna de los resultados alcanzados, -- son algunos de los objetivos de la planificación como método de gobierno. En materia presupuestal para contribuir a la consecución de tales objetivos, fue necesario romper con estructuras administrativas obsoletas que se habían arraigado a lo largo de cuatro décadas, pugnando por una administración presupuestaria más racional, ágil, oportuna y eficiente.

Por ello, se ha considerado relevante analizar los principales -- programas definidos con la Reforma Presupuestal, a fin de tener un conocimiento más profundo y para determinar de que manera ha contribuido dicha Reforma, a la formulación, asignación y ejercicio del presupuesto pero, en especial, su apoyo a un mayor control del gasto público.



### III. EXPERIENCIAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL GASTO EN OTROS - PAISES.

En lo que compete a esta parte del trabajo, se analizarán las experiencias que han tenido en la materia los países de Venezuela y Brasil, ya que se tiene el conocimiento que en ellos se están aplicando con relativo éxito sistemas de control y seguimiento del gasto público, lo cual en un momento dado nos permitirá -- aprovechar las ventajas de cada sistema para tratar de instrumentarlas en nuestro país.

### IV. DESCRIPCION Y ANALISIS DEL SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO FINANCIERO (COSEFF).

El diseño del Sistema COSEFF por la pasada Administración, -- constituye un importante avance para que en un futuro inmediato, se pueda contar con un mecanismo que con eficacia y eficiencia controle el Gasto Público Federal. Por tal motivo, se consideró -- pertinente hacer una breve descripción del mismo con el propósito de señalar sus características y, sobre todo, con el objeto -- de explicitar que verdaderamente es un sistema sencillo, accesible y de fácil comprensión.

Asimismo, se analizará la situación actual del desarrollo del -- Sistema COSEFF y los resultados obtenidos con su estrategia de -- implantación, a fin de destacar los elementos necesarios que jus

tifiquen la procedencia de realizar modificaciones y sugerir alternativas de acción en su caso.

V. CONSIDERACIONES EN TORNO A UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE OPERACION DEL SISTEMA COSEFF.

Sustentándose en el análisis del capítulo anterior, en donde se destacará que una de las partes más débiles del Sistema COSEFF es su estrategia operativa, en esta parte del trabajo se diseñará una estrategia integral que con un alto grado de viabilidad, coadyuve a hacer realidad un control y seguimiento físico financiero del gasto en la Administración Pública Federal.

El dispendio, la corrupción y la ineficacia en el uso de los recursos públicos, son factores de comportamiento administrativo que se presentan en un aparato gubernamental complejo y en constante crecimiento, factores que se agudizan cuando se carece de un seguimiento y control efectivo de las acciones. En este contexto adquiere significativa relevancia el tema que nos ocupa, por ello se considera indispensable e impostergable adoptar las medidas de control conducentes en el menor tiempo posible.

## I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA.

### 1. El Manejo y la Importancia del Gasto Público en los Períodos 1970-1976 y 1976-1982.

#### 1.1 Breve Diagnóstico del Manejo de las Finanzas Públicas en los Períodos.

Al iniciar el sexenio 1970-1976 se puede observar el desarrollo -- que tuvo en la Administración correspondiente el manejo del Gasto Público, pues se deseaba corregir ciertos desajustes internos, que a su vez eran factores limitantes del desarrollo entre los que se cuentan: el excesivo endeudamiento externo, la escasez de ahorro público y el creciente déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos; corregir esto era indispensable para mantener el tipo de cambio y la libre convertibilidad, así como una estabilidad interna en los precios.

Esto era lo que se dió en llamar una política financiera de consolidación, de donde se desprende que sus principales medios para -- conseguir esto era un presupuesto federal restrictivo.

Para 1971 se tuvo un presupuesto federal con una política monetaria, crediticia y fiscal restrictiva que se veía imposibilitada para variar (a causa de la fuerza e intereses del capital financiero), y que, además tenía una base de sustentación particularmente débil al descansar en el encaje que producían unos depósitos excesivamente líquidos para financiar el gasto público y no en los ingresos propios del Estado, debido a la falta de revisión de los --

precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el mismo. (Véase cuadro 1 del apéndice estadístico).

Para el año de 1972 el gobierno decidió sacar a la economía de la recesión a base de expandir el gasto público para, por la vía del incremento de la demanda y la promoción orientada de la economía, reactivar la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así una mayor oferta de empleo.

El presupuesto de 1972, moderadamente expansionista al principio, fue objeto de ampliaciones en el transcurso del año tanto en el --gasto corriente como en el de inversión, el monto del gasto ejercido fue 20.6% superior al autorizado por el Congreso.

La política monetaria liberó recursos importantes y el financia---miento al sector público y privado creció en forma acelerada con -relación a 1971. La expansión del gasto público y la liberación -monetaria se llevaron a cabo después del mes de abril de 1972 has-ta saber si la actividad económica de los primeros meses del año -apuntaba hacia la recuperación o bien hacia la continuidad del receso.

Se insistía dentro del gobierno, en la necesidad de liberar la po-lítica de gasto y monetaria ya que de no hacerlo, se repetiría en 1972 el estancamiento económico de 1971. Ante diversas presiones,

finalmente las autoridades monetarias del país anunciaron para mediados del año de 1972 un programa destinado a reactivar a corto plazo la actividad económica del país. El gasto público se liberó y se ampliaron los recursos financieros destinados al crédito agrícola e hipotecario.

Por otro lado, se liberaron recursos de las sociedades financieras con el objeto de que hubiera una mayor flexibilidad en el otorgamiento de créditos para así alentar la producción y el consumo.

Es necesario aclarar que si la política expansionista que se instrumentó a mediados de 1972 se hubiera distribuido más equitativamente a lo largo del año, el crecimiento posterior hubiera sido más sólido.

Para el año de 1973 se tuvo un presupuesto con un moderado aumento respecto al gasto ejercido en 1972, pero ante la falta de inversión por parte de la iniciativa privada se fueron autorizando ampliaciones presupuestales que fueron financiadas en gran parte con crecientes préstamos del exterior y con recursos internos debido a que no se actuó en lo referente a los ingresos públicos, ni en materia tributaria, ni en precios y tarifas.

A partir del segundo semestre de 1973 se puso en práctica una política monetaria contraccionista que actuaba en sentido opuesto respecto a la política de gasto público expansionista, con la finalidad de combatir la inflación.

Cabe destacar, que debido a la incertidumbre que reinaba dentro del sector privado que lo alentaba a la fuga de capitales y al consumo suntuario, recayó nuevamente en la inversión y el gasto públicos la tarea de mantener el crecimiento de la economía en dicho año.

Conviene apuntar que el financiamiento del gasto público tropezó con serias dificultades ya que si bien, la congelación de precios de las empresas públicas que caracterizó los primeros tres años, termina a fines de 1973, el ajuste en los precios de los bienes y servicios tendió a ser esporádico y se rezagó frente a las presiones inflacionarias que se registraron. 1/

Para el año de 1974 en lo que comprende a la asignación del presupuesto de egresos se pretendió impulsar las siguientes actividades: alimentos, energéticos, petroquímica, fertilizantes, siderurgia y ferrocarriles, junto con educación y seguridad social.

A este respecto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público comentó que el presupuesto para 1974 no iba a ser el causante de atonías económicas, pues éste estaba orientado a sectores de actividad económica-social con prioridad, aclarando que en dichos sectores no se restringiría sino que por el contrario crecería en proporciones suficientes para lograr el efecto deseado. Por otro lado, la inflación se iba a combatir con incrementos en la producción y retirando el exceso de circulante en la economía. 2/

Por lo que respecta a la política monetaria y crediticia, esta -- continuaba siendo restrictiva y lo sería aún más en el transcurso del ejercicio presupuestal.

En este año se presentó una aguda contradicción en lo que al gasto público se refiere, pues la asignación del gasto empujaba fuertemente a las actividades prioritarias y por otro lado restringía la política crediticia y monetaria; además que la inversión pública iniciaba proyectos en partes, sin saber en realidad si iba a ser posible su conclusión, asimismo, las cargas financieras de -- las empresas públicas eliminaban cualquier ahorro de operación -- que pudieran tener.

Para financiar el creciente gasto público lo que se hizo fue elevar las tasas de interés y el encaje legal; con ello, no sólo se encareció el financiamiento al sector privado sino que además, se limitaban los recursos de que podía disponer.

Se hace necesario mencionar que tanto la política monetaria-crediticia restrictiva, así como los esfuerzos de frenar en el segundo semestre de 1974 el ejercicio del gasto autorizado, la especulación contra el peso, la falta de inversión por parte del sector privado, su actitud intransigente y la desfavorable situación económica internacional actuaron en contra de la política de promoción anunciada en la exposición de motivos del presupuesto, provocando con ello en buena parte la recesión económica nacional durante 1975.

De acuerdo a lo anterior, se argumentaba que los problemas fundamentales de la economía mexicana los constituyan el déficit público causado por un dinamismo excesivo del gasto; y el déficit con el exterior, resultado de un crecimiento indebido de la demanda interna, provocada a su vez por el gasto público.

Cabe señalar, que de haberse instrumentado una política económica de acuerdo al diagnóstico citado en la cual se buscara contrarrestar los supuestos efectos desequilibradores del gasto público, financiando el déficit con recursos "no inflacionarios", contrayendo mediante mecanismos crediticios la demanda interna y, finalmente, reduciendo el gasto público para permitir un crecimiento "sano" de la economía, se hubiera provocado lo siguiente: el financiamiento del déficit público con recursos no inflacionarios se traduciría, en el estrangulamiento crediticio de la inversión privada que anula su capacidad potencial de respuesta a los estímulos proporcionados por la estrategia económica del Estado.

Asimismo, un crecimiento dinámico del gasto y en especial de la inversión pública, requiere de una política financiera adecuada -- que permita movilizar ágilmente los recursos disponibles y evitar deficiencias sectoriales en la producción. La inhibición de estos mecanismos provoca la formación de cuellos de botella inflacionarios, a la vez que acarrea la necesidad de realizar importaciones innecesarias de bienes que puedan producirse internamente en el país.



Todos los pasos dados por las autoridades monetarias desde mediados de 1974 hasta finales de 1975, condujeron a un endurecimiento progresivo y acumulativo de las condiciones crediticias del país - a pesar de la evidencia de un debilitamiento cada vez más profundo de la actividad económica.

A la política monetaria contraccionista se sumó, a finales de 1975, una política de gasto también claramente contraccionista, dando como resultado efectos altamente recesivos en la economía.

El monto del gasto público y su distribución durante los últimos tres años de la administración (se resume en el cuadro 1 del apéndice estadístico).

Era indudable que la política restrictiva había fracasado en su intento de restablecer cierto equilibrio en las cuentas con el exterior. No obstante el descenso de la actividad económica en los primeros meses de 1976, el desequilibrio externo mantenía su rigidez.

En lo que compete a la asignación de recursos en el presupuesto de egresos de 1976, se observó que este era austero y realista, donde se condicionaba el monto del gasto a la cantidad de recursos que se podían disponer sin afectar los objetivos de corto y largo plazo y a las posibilidades de financiar el desarrollo con recursos sanos; de donde se planteaban como necesarias dos acciones conjuntas, por un lado la de aumentar los ingresos del Estado y, por el

otro, actuar tanto en la estructura como en el monto y destino del gasto, con objeto de reducir el déficit del sector público para 1976.

Al tener una situación financiera más equilibrada del sector público, ésta atenuaría las presiones inflacionarias, tanto por un menor efecto del gasto público sobre la demanda, así como al recurrir en menor proporción al financiamiento del Banco Central, a través de un menor nivel de crédito primario, por lo que se podría controlar mejor la oferta monetaria haciéndola congruente con las necesidades de la economía.

Era obvio que las autoridades monetarias querían frenar el desarrollo del país en aras de una eventual estabilidad de precios y de tipo de cambio.

Por lo que respecta al período 1976-1982, se tiene que cuando el Lic. López Portillo sucedió en la presidencia al Lic. Echeverría se encontró con un país que estaba profundamente dividido políticamente y que estaba inmerso en su peor crisis económica desde mediados de los años 30's. Los acontecimientos que se sucedieron en los últimos tres años del sexenio del Lic. Echeverría hicieron clara a los ojos de la mayoría de los observadores que la legendaria estabilidad económica estaba seriamente deteriorada.

Por lo anterior, el Presidente López Portillo al inicio de su administración indicó que sería necesario un período de austeridad, durante el cual los grupos de más bajos ingresos serían los que inevitablemente sufrirían más por dicha situación.

Sin embargo, dicha administración contó desde un principio con la aparición de abundantes recursos petroleros, mismos que permitirían superar la restricción externa al crecimiento y al mismo tiempo proporcionarían el financiamiento que necesitaba el gobierno para la expansión del gasto público a fin de reactivar la economía.

En este contexto, se consideraron especialmente dos variables que serían vitales para determinar el éxito de las políticas gubernamentales; por un lado, se consideraba importante restablecer la confianza del sector privado y del gobierno de los Estados Unidos en el potencial de la economía mexicana; por otro lado, se puso especial énfasis en el control de la inflación y atenuar las altamente explosivas políticas instrumentadas en el régimen echeverrista.

Finalmente, el presidente López Portillo se vió obligado a fijar ciertas prioridades entre las que podríamos mencionar: estabilizar el peso, permitiendo al mismo tiempo su flotación para evitar su sobrevaluación; reducir la inflación vía la limitación a los incrementos salariales y controlar el déficit gubernamental; además, estimular la inversión privada buscando desde luego la confianza y cooperación del sector empresarial en la creación de nuevas fuentes de trabajo.

En lo referente al presupuesto correspondiente a 1977, el Lic. López Portillo hizo alusión a su importancia, debido principalmente a que este juntaba al mismo tiempo los esfuerzos de la administración saliente y de la entrante.

Cabe destacar, que antes de la presentación de dicho presupuesto hubo cinco presupuestos que se caracterizaron por su déficit lo cual tuvo como consecuencia que se recurriera al endeudamiento para complementar los recursos propios del gobierno federal. Por lo anterior, la naturaleza del endeudamiento en todos estos años fue en gran parte responsable de las presiones inflacionarias que para principios de la anterior administración plagaban a la economía nacional.

Asimismo, el primer presupuesto de la anterior administración aunque fue calificado de no inflacionario y no recesivo, éste representó un incremento de 59% sobre el proyecto de presupuesto de 1976 y 38.9% más alto que el monto ejercido en ese mismo año.

Por otro lado, las principales características del presupuesto de 1977 consistieron en: menor asignación al sector comunicaciones y transportes; una disminución relativa en los recursos asignados a la agricultura; la industria se benefició con el cambio de administración, ya que tuvo una mayor asignación tanto en gasto corriente como en el de capital; en lo referente al desarrollo social se tiene que este rubro quizás tuvo una escasa disminución en su asignación total, aunque se incrementó el gasto en inversión; finalmente, el porcentaje de inversión en el renglón turismo, declinó, ya que se decidió confiar al sector privado el crecimiento y desarrollo de esta industria.<sup>3</sup>(veáse cuadro 1 del apéndice estadístico).

Por las características de dicho presupuesto existía la interrogante de como iban a ser financiados los principales programas gubernamentales, si los recursos financieros domésticos comenzaban a escasear como al final de 1976, ya que una situación de este tipo podría haber restringido o inclusive haber hecho casi imposible la inversión privada; a este respecto cabe destacar que un decremento en la inversión por parte del sector privado en el momento que ésta era vitalmente necesaria mermaría notablemente los esfuerzos del gobierno en restablecer una alta tasa de crecimiento no inflacionaria.

Según el presidente López Portillo el presupuesto era flexible y podría ser revisado y cambiado de acuerdo con las circunstancias; sin embargo, el gobierno no tuvo el grado de libertad deseable ya que constantemente las autoridades mexicanas se encontraban bajo la presión del Fondo Monetario Internacional en lo referente a reducir el déficit presupuestal de 11.5% del PIB en 1976 a 6.5% en 1977 y para el año de 1979 en solamente 2.5%. <sup>4/</sup>

Una restricción adicional al gasto gubernamental era el límite impuesto por el FMI de 3 mil millones de dólares en el incremento neto permitido en 1977 para la deuda pública externa.

El crédito otorgado por el Fondo debería cubrir el déficit presupuestal y el de la balanza de pagos, así como también la inversión financiera en las exportaciones y en la explotación petrolera.

El estímulo a la demanda agregada, que marcó el principio de la recuperación económica en 1978, fue consecuencia tanto de la reactivación del gasto público, que comenzó a crecer sustancialmente a partir de entonces, como del incremento de la demanda privada.

Por lo anterior, 1978 fue un año en que se obtuvieron un alto crecimiento económico y una reducción en el ritmo de aumento de los precios; el incremento del PIB pasó de 5.4% en 1977 a 3.2% en 1978, mientras que el aumento anual de los precios al consumidor se redujo de 20.7% a 16.2% en el mismo lapso.

A este desempeño, y al rápido crecimiento económico de los años siguientes, contribuyeron de manera significativa varias acciones de política económica emprendidas desde entonces.

El vigoroso programa de inversiones públicas dirigidas a expandir el sector petrolero fue muy importante. Las grandes obras de exploración, extracción y refinación del petróleo, así como las ampliaciones de la planta petroquímica básica, fueron objeto de una parte importante del gasto público y estimularon significativamente la inversión privada.

También se realizaron esfuerzos considerables para fortalecer la infraestructura del país, y para hacer llegar los servicios de salud y educación a una parte importante de la población.

Asimismo, el gobierno instrumentó, en varias etapas, una reforma tributaria sustancial, que perseguía los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad recaudatoria del Gobierno; modernizar un sistema tributario que se había venido modificando, mediante alteraciones parciales; alcanzar una carga fiscal más equitativa, y disminuir las deformaciones que pueden producir los impuestos en la asignación eficiente de los recursos.

Por otro lado, las autoridades financieras adoptaron disposiciones de gran trascendencia dirigidas a modificar la estructura y la operación de los mercados financieros con la finalidad de agilizar -- los mecanismos de regulación monetaria y dar mayor flexibilidad al sistema en su conjunto.

Por lo anterior, debe mencionarse la gran simplificación que se logró en los mecanismos de encaje legal, al establecer una tasa de encaje uniforme para el grueso de los pasivos bancarios; esto último se facilitó, por la consolidación de la banca múltiple, otra medida de gran significación consistió en la liquidación de los viejos bonos financieros e hipotecarios y la introducción de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) que junto con otros instrumentos que se fueron creando más adelante (papel comercial y aceptaciones bancarias), desarrollaron el mercado de dinero.

Este mercado ofreció una fuente alterna de financiamiento para el Gobierno y las empresas, así como nuevos instrumentos para la colocación de fondos, y permitió un manejo de recursos más eficiente en

todo el sistema financiero.

Cabe señalar, que en 1980 y 1981 se registró un notable aumento en la producción agrícola y en materia de bienestar social. En este sentido destacan los resultados obtenidos en las áreas educativa y de salud; por vez primera fue posible proporcionar instrucción primaria a todos los niños que la demandaron y el porcentaje de la población con acceso a los servicios médicos llegó a 35%, esto quiere decir que se incrementó 25% más que en 1976.

Conviene mencionar el papel tan importante que jugó el petróleo en la reactivación de la economía nacional, el cual se verá a continuación:

Gradualmente se fue adquiriendo conciencia en el país y en el extranjero de la magnitud de los yacimientos de petróleo. Los volúmenes de reservas probadas y potenciales de crudo mexicano se incrementaban continuamente, de manera que los planes de extracción y exportación considerados al inicio de la administración pasada quedaron ampliamente superados.

Las cuantiosas inversiones públicas en el campo de los energéticos representaron un aumento importante en la demanda e influyeron decisivamente en el gasto privado, al hacer clara el Gobierno su decisión de impulsar la extracción y la exportación del petróleo.



Por otra parte, el potencial petrolero del país y la política anunciada en materia de energéticos, facilitaron enormemente el acceso de organismos públicos y de empresas privadas a los mercados financieros internacionales. La capacidad del país para obtener crédito externo se reflejó no sólo en el número y monto de las operaciones concertadas, sino también en las condiciones financieras -- ofrecidas a México.

Asimismo, debido a que el petróleo es patrimonio del Estado, los fuertes incrementos en las ventas internas y externas de crudo y sus derivados constituyeron una fuente de ingresos para el sector público cada vez más importante. Dichos ingresos se transfirieron a la economía a través del ejercicio presupuestal público.

De acuerdo a lo anterior, los recursos adicionales percibidos por el sector público como resultado de la actividad petrolera tuvieron un doble efecto. El primero fue que aumentó el tamaño relativo del sector público en la economía; esta fue una evolución económica consecuente con la mayor participación del petróleo en el PIB. Un segundo efecto fue que mientras aumentaron los ingresos por las exportaciones de petróleo, las demás percepciones del sector público, en especial las provenientes de empresas paraestatales y descentralizadas, por la venta de bienes y servicios públicos se rezagaron notablemente.

Por lo tanto, de 1977 a 1981 los ingresos en términos reales del sector público por la exportación de crudo aumentaron más de cinco

veces. Pero, por otro lado, los precios de los servicios públicos y de los bienes producidos por empresas del Estado para consumo interno sufrieron una caída importante.

En concordancia a lo anterior podríamos citar a manera de ejemplo, que de 1977 a 1981 los ingresos derivados de la venta interna de gasolina se redujeron casi 33% en términos reales; los derivados del Sistema Colectivo (Metro) cayeron 23.5% y los correspondientes a los servicios proporcionados por los ferrocarriles también disminuyeron, una vez descontado el efecto inflación.

En parte los rezagos mencionados se produjeron debido a que la magnitud de los ingresos por las ventas de petróleo permitía posponer decisiones de aumentos de precios y tarifas. Esta situación se -- tradujo en incrementos en los subsidios reales otorgados a distintos sectores de la economía, destacan, desde luego, los subsidios otorgados a los productos básicos.

Al evitar presiones inflacionarias de efecto inmediato posponiendo el aumento de precios y tarifas, en realidad se estaba fomentando un mayor consumo presente y menor inflación aparente a costa de -- uno menor en el futuro y mayor inflación posterior, ya que se estaba difiriendo un ajuste acumulado en el nivel de precios. Esto fue factible en virtud de la creciente utilización de la deuda externa y de la base monetaria como fuentes de financiamiento.<sup>5/</sup>

Por lo tanto, esta política propició una tendencia hacia un mayor desequilibrio estructural de las finanzas del sector público en el mediano plazo, con serias repercusiones posteriores.

Para mediados de 1981, ya se perfilaba una situación que amenazaba con provocar serias dificultades, ante esto se adoptaron disposiciones correctivas, con el propósito de absorber en alguna medida las influencias negativas en el déficit financiero del sector público provenientes del exterior. En primer término, el gasto presupuestal autorizado para la segunda mitad del año se redujo 4% con lo cual se pretendió realizar un ahorro de 90 000 millones de pesos; también, hacia fines del año, se aumentaron más de 100% los precios internos de la gasolina y del diesel, en un esfuerzo por corregir la reducción del precio real de estos productos ocurrida desde 1977.

Sin embargo, los desequilibrios interno y externo persistieron, frente a las presiones sobre las finanzas públicas derivadas de un gasto en continua expansión y una caída de los ingresos públicos, que se habían tornado sumamente dependientes del petróleo, las medidas de ajuste adoptadas fueron insuficientes. El déficit financiero del sector público en 1981 fue dos veces mayor en términos reales que el correspondiente al año anterior, llegando a una relación sin precedente con respecto al PIB del 14.5%.

Finalmente, el año de 1982 se inició, en el ámbito interno, con la presión sobre el tipo de cambio que se había manifestado ya desde el segundo semestre de 1981 y, en el externo, con recesión

en Estados Unidos y otros países industrializados, altas tasas de interés y un mercado petrolero débil.

Ante esta situación, se decidió abandonar el desliz cambiario que se venía manejando. El 18 de febrero se inició un período de flotación del tipo de cambio; hacia fines del mes, éste alcanzó niveles cercanos a 45 pesos por dólar, lo cual significó una depreciación de aproximadamente 67%.

Aunque los factores externos contribuyeron de manera importante a precipitar la crisis, se reconoció la necesidad de realizar ajustes a las finanzas del sector público, con el propósito de disminuir la magnitud del déficit previsto para el año. Entre las medidas más importantes, se dispuso una reducción de 3% del presupuesto federal para 1982.

Unas cuantas semanas más tarde, en abril, se reforzaron las medidas anteriores al decretarse una mayor contracción del gasto público, alrededor de un 8% y establecerse metas específicas entre las que podríamos mencionar: bajar el déficit del sector público en 3 puntos porcentuales como proporción del PIB, en relación con lo registrado en 1981. A su vez, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos habría de reducirse entre 3000 y 4000 millones de dólares con respecto a los niveles del año anterior, mientras que el endeudamiento público externo no excedería de 11000 millones de dólares. Con la finalidad de lograr estos objetivos, se tomarían las medidas necesarias para aumentar los ingresos públicos en 150 000 millones

de pesos por la vía de precios y tarifas.

Conviene destacar, que pese a los esfuerzos realizados en el último año del sexenio Lopezportillista por equilibrar la situación prevaleciente, ello no pudo impedir el advenimiento de una crisis cuyas proporciones aún en la actualidad son difíciles de determinar.

### 1.2 Instrumentos de Seguimiento y Control Aplicados en los Períodos 1970-1976 y 1976-1982.

Para el período 1970-1976, era evidente la falta de sistemas efectivos de control del gasto público que deberían existir por los menos en dos esferas. En primer lugar, desde el Poder Legislativo para por lo menos conocer detalladamente el destino del gasto y discutir los resultados obtenidos; el Poder Ejecutivo goza en la práctica de una capacidad ilimitada en materia de gasto. En segundo lugar, y aún dentro del ámbito del Ejecutivo, faltaba definir un mecanismo responsable de vigilar la aplicación del gasto y evaluar críticamente sus resultados. Asimismo, cabe señalar que se carecía de los instrumentos adecuados para una labor de fiscalización: presupuesto por programas; planes de crecimiento o marcos generales de referencia donde se vislumbraran metas y objetivos, y conocimiento detallado de fuentes y usos de financiamiento.

Asimismo, de los obstáculos ya mencionados para lograr un manejo más racional del gasto público, se derivaron otras deficiencias que eran motivo de malestar social y político.

En la solución de estas quejas habría mayor margen de acción que permitiría avanzar con más seguridad en la solución de los problemas de fondo, aunque se hace necesario mencionar algunas limitaciones tales como: falta de jerarquización precisa de necesidades de gasto a corto y largo plazo; diferencias fuertes entre los distintos niveles horizontales de gasto fiscal (presupuestado, ejercido y efectivo) y vertical (de cada peso erogado, sólo una proporción menor llegaba a sus fines últimos, perdiéndose una parte en instalaciones ostentosas, representaciones onerosas y otros gastos administrativos innecesarios.

En concordancia a lo anterior, no se definían -ex-ante- y con la mejor precisión posible los presupuestos de cada dependencia y empresa del sector público, lo cual motivaba la pésima costumbre del regateo con las autoridades encargadas de aprobar partidas presupuestales; además, el Estado no explicaba con la claridad requerida por los otros sectores de la economía, las intenciones de su política de gasto y el manejo de la deuda.

En lo referente a las metas a perseguir para una racionalización del gasto público, estaban la elaboración de planes de corto y largo plazo para la actividad económica del Estado Mexicano. Ello implicaba afinar la elaboración de presupuestos por programas que se habían venido implantando parcialmente. Asimismo, deberían centralizarse, en una unidad específica, la vigilancia de la ejecución del gasto y la revisión periódica de sus efectos.

### Medidas Aplicadas Para un Mejor Control del Gasto Público.

Se proponía el establecimiento de una Comisión de Vigilancia del Gasto Público y sus efectos sobre el resto de la economía, de acuerdo con las metas preestablecidas. Esta Comisión la integrarían los representantes de las Secretarías de Estado responsables de efectuar y controlar los gastos corrientes y de capital (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional); también colaborarían las autoridades monetarias.

Se trataría de un grupo de tamaño operativo, que sesionaría por lo menos trimestralmente con el Jefe del Ejecutivo para atender cuestiones específicas y revisar resultados globales, a fin de corregir la conducta subsiguiente en atención a las tendencias observadas.

Se pensaba que la Comisión podría intervenir satisfactoriamente en la siguiente área: cuidaría que las diferencias entre, los distintos niveles de gasto, desde lo presupuestado hasta lo ejercido en forma efectiva, se fueran corrigiendo trimestralmente y también, lo cual sería de enorme significación, revisar rigurosamente cómo y dónde se habían ido aplicando los distintos rubros del presupuesto programado. No sólo se trataría de saber en cifras globales cuanto correspondió a determinado sector de la economía, sino la forma en que se utilizaron los recursos.

Además, dicha Comisión revisaría periódicamente el impacto del gasto en relación a variables económicas tan importantes como el nivel general de precios, los salarios, el empleo y la balanza comercial.

En segundo lugar, y paralelamente a la creación del Comité de Vigilancia del Gasto, se responsabilizaría a una Comisión Intersecretarial, para que efectuara el diagnóstico y el estudio de tendencias de la actividad económica del sector público, así como sus efectos en el resto de la economía; elaboraría un cuidadoso análisis de recursos disponibles y su aprovechamiento óptimo; y correlacionaría los dos elementos anteriores con la consecución de metas cualitativas específicas y de objetivos cualitativos íntimamente relacionados con el papel que se supone debería asumir el Estado como regulador en la asignación de factores de la producción.

Adicionalmente, en cada dependencia se harían los ajustes necesarios para hacer más expeditos los mecanismos de asignación y ejecución del gasto, levantar sistemáticamente información y estadísticas apropiadas para el funcionamiento de las dependencias correspondientes y alimentar a las Comisiones de Vigilancia y Planeación.

Por lo que respecta al sexenio 1977-1982, se tiene que dentro de las medidas aplicadas a fin de optimizar y racionalizar los recursos presupuestales asignados a las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal destacan por su significación dos de ellas, que son: La Institucionalización de la Planificación como un nuevo estilo de gobierno y la Reforma Presupuestal, en la que destaca la incorporación del Sistema de Seguimiento Físico - Financiero del Gasto Público (COSEFF), las cuales por su relevancia en el ámbito gubernamental serán motivo de un análisis más profundo en los siguientes apartados del presente trabajo, con la finalidad de poder apreciar las bondades que nos brinda su instrumentación.



### 1.3 Evaluación de Resultados.

Se puede afirmar, después de haber hecho el análisis del manejo del gasto público en el primer apartado del presente capítulo, la forma tan desigual en que se hizo uso de los recursos financieros del sector público, ya que algunas veces la política de gasto actuó contradictoriamente respecto a los principales lineamientos y estrategias establecidas por los gobiernos en turno, provocando serias distorsiones en la aplicación de los mismos.

En concordancia a lo anterior, el que no se hubieran manejado las finanzas públicas de una forma más organizada tuvo como consecuencia que se incurriera en serios desequilibrios sectoriales y regionales, ya que algunas veces la mayor canalización de recursos a determinado sector o región provocó que quedaran insatisfechas muchas demandas, causando algunas veces el malestar social entre la población.

Conviene destacar, el desmesurado incremento de los montos en las asignaciones presupuestales, ya que de 121 331 millones que se ejercieron en 1971, se pasó a manejar para el año de 1982 una cifra de gasto ejercido de 5 468 757 millones significando en términos relativos un incremento de 4.407%, lo cual nos muestra el desmedido crecimiento nominal del gasto público, mismo que no ha reflejado un mayor desarrollo económico del país sino que al contrario el frívolo manejo de las finanzas públicas a contribuido a que hoy en día padecemos la crisis económica más aguda de la historia de México,

constatándose de esta forma la falta de visión por parte de las autoridades gubernamentales en lo que a gasto público se refiere, ya que se deberían de haber previsto las posteriores consecuencias.

Por lo ya citado, la mala planeación en el financiamiento y asignación del gasto público tuvo como consecuencia que se hiciera un excesivo abuso del endeudamiento externo, al pasar de 1 852 millones de dólares en el año de 1971, a 58 874 millones de dólares en 1982 - representando un incremento porcentual de 3.078%; lo cual provocó que paulatinamente se fueran agudizando las presiones inflacionarias, y que surgieran dificultades en el gobierno para hacer frente de una manera decorosa a los compromisos contraídos referentes al pago de la deuda pública.

Cabe destacar, que algunas veces la situación existente en la economía nacional e internacional y las condiciones favorables ofrecidas en la contratación de créditos foráneos hicieron creer la conveniencia de la utilización de dicha fuente de financiamiento; sin embargo, la aparición de situaciones no previstas por las autoridades mexicanas, tales como: disminución del precio internacional del petróleo lo cual tuvo como consecuencia que hubiera una disminución en la captación de divisas y, la recesión en los países industrializados -- que hizo que se incrementaran las tasas de interés; hicieron que gradualmente se hiciera más gravosa la utilización de dicha fuente, hasta desembocar en la situación que prevalece en la actualidad.

2. La Reforma Administrativa y la Institucionalización de la Planificación, período 1976-1982.

2.1 El Surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A finales de 1976 y a principios de la administración del Lic. López Portillo se reconocía que los instrumentos administrativos habían ido acumulando vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales, de donde se derivó que el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, provocando que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo de la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.

Por lo tanto, de acuerdo a la función rectora del Estado en la sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del mencionado año, el Presidente de la República decidió reorganizar el Gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Aunque es preciso señalar que este paso fundamental descansó sobre la base de varios años de trabajos constantes.

Con base en el programa de gobierno esbozado el primero de diciembre de 1976 por el Presidente, la reestructuración iniciada en el pasado régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que tuvo como eje la programación, tratando de respaldarse en un personal idóneo y eficiente que se propuso fortalecer la organización republicana, respetando y robuste---

ciendo las funciones legislativas y judicial, así como los derechos que entraña el régimen federal.

A continuación se mencionan los principales objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa, delineados para el período 1976-1982: 6/

- . Organizar el gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas;
- . Adoptar la programación, instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos;
- . Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones;
- . Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno, propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial y, por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

Los objetivos mencionados fueron el producto de una amplia concepción que incluyeron consideraciones de orden político, económico y social, basados en la promulgación de las siguientes leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública, las cuales otorgaron la expresión jurídica e institucionalidad al Programa de Reforma Administrativa, a partir de esto se estuvo en la posibilidad de efectuar todas las modificaciones orgánicas necesarias con el objeto de establecer una nueva estructura en la Administración Pública Federal.

A fin de alcanzar el objetivo de organizar el gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas, fue necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública, con miras a que constituyeran un proceso institucional permanente, articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, correspondiera a los titulares de las dependencias del gobierno federal.

En este contexto, se buscaba que la administración pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integraran los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social.

Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento de responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicidad de funciones.

Por otra parte, se llevarían a cabo los esfuerzos necesarios para dejar debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos: las comisiones internas de administración y programación como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones; las unidades de organización y métodos; las unidades de programación; las unidades de presupuestos; las unidades de informática y estadística; las unidades de evaluación; y, las unidades de orientación, información y quejas.

A través de la nueva ley, el Ejecutivo se propuso constituir a las dependencias centralizadas como unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, que para tal efecto se agruparon en el sector de su competencia y establecer mecanismos de coordinación intersectorial que garantizaran a nivel global, la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal, por medio de programas que permitieran la fijación de políticas y la evaluación de resultados.

Todo este contexto proporciona el marco de creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, concebida como eje y sustento de la Reforma Administrativa propuesta por el Titular del Ejecutivo, -

siendo a esta Secretaría la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo.

La decisión más importante que se tomó para fundamentar la Reforma Administrativa fue, el haberle quitado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones de egresos para asignarse las a la Secretaría de Programación y Presupuesto, siendo esta última la encargada de hacer las diversas asignaciones presupuestales, conforme a las prioridades establecidas dentro de la estrategia global de desarrollo.

Conviene apuntar que el Programa de Reforma Administrativa con el cual el régimen anterior planteaba las soluciones de fondo a la problemática detectada en la estructura de la Administración Pública Federal y para dar cumplimiento a los objetivos generales del desarrollo equilibrado con justicia social, partiendo de la premisa de reorganizar el gobierno para estar en condiciones de organizar al país, se tuvo, con la definición y creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un elemento fundamental de sustento para generar, de manera ordenada y congruente, las acciones que permitieran una actuación eficiente.

### Origen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Anteriormente la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control respectivamente, impidió muchas veces - que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran de una manera coherente y oportuna. La -- planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Se-- cretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional -- obligaron a ensayar diversos mecanismos intersectoriales, cuyos -- aciertos y dificultades llevaron finalmente a proponer la integra-- ción de estas funciones bajo un solo responsable.

Por lo tanto, se estableció que la Secretaría de Programación y -- Presupuesto fuera la dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Fe-- deral elaborara los planes nacionales de desarrollo económico y so-- cial, así como programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resulta-- dos de su gestión.

Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y --- oportuna que permitiera ejercer de una manera más completa la revi-- sión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.



Por otro lado, la planeación de la acción pública tal y como se concibió en el proyecto de ley, requirió contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual se propuso - igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Estadística.

Entre los principales asuntos que competen a la Secretaría de Programación y Presupuesto se tienen los siguientes: 7/

- I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso - de los grupos sociales interesados, los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el --- plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- II. Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;
- III. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto - del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administra--- ción Paraestatal;

- V. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y -- del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;
- VI. Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la - Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener una coordinación adecuada con - la Contaduría Mayor de Hacienda;
- VII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la ope- ración de los organismos descentralizados, instituciones, -- corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bie- nes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e -- instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que estén expresamente encomendadas o subordinadas a otras dependencias;
- VIII. Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que seña- le el Presidente de la República;
- IX. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la - Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, insti- tuciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a - que se destine, con objeto de comprobar que se efectuen en - los términos establecidos.

Estas funciones fueron producto de todo un proceso de integración - de atribuciones que estuvieron asignadas, hasta antes de diciembre - de 1976, a diversas unidades administrativas de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, de la Presidencia, Industria y Comercio, y de la propia Presidencia de la República.

De acuerdo a lo anterior, la dependencia creada para constituirse - en uno de los ejes fundamentales de la Reforma Administrativa, surgió de la integración de actividades que hasta entonces, se encontraban diseminadas, bajo la responsabilidad de diferentes Secretarías de Estado, por lo que su constitución fue una respuesta expresa dentro del programa de gobierno de José López Portillo, para confrontar la problemática de la administración pública federal.

La conformación orgánica y funcional de la Secretaría se diseñó para desarrollar un programa de trabajo destinado a cumplir con los - objetivos del desarrollo económico y social del país, a partir de - la premisa de primero organizar el gobierno, para estar en condicio nes de organizar al país.

Cabe señalar que con base al Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1982, y a partir del 1o. de Enero de 1983, las funciones de la SPP se modifican, pasando las funciones de control y vigilancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre las que se pueden destacar:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto pública federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- II. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- III. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- IV. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, --presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de --contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- V. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.
- VI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y ad

ministración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

VII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

VIII. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

## 2.2. El Proceso de Planificación Global, Sectorial y Regional.

El proceso de planificación a partir de su institucionalización cuenta con tres etapas, las cuales son:

Planificación Global: Aquí se vinculan las políticas globales, los grandes objetivos nacionales y las estrategias básicas de desarrollo entre sí, para precisar objetivos, prioridades, acciones, coberturas y responsabilidades sectoriales, intersectoriales y regionales.

Planificación Sectorial: En esta etapa se desagregan los programas de cada sector administrativo en metas, acciones, recursos e instrumentos, ubicados en el tiempo y en el espacio, cuantificando su cos-

to, mostrando los cruces intra e intersectoriales, así como las interrelaciones entre los instrumentos sectoriales y globales.

Planificación Regional: Aquí se introduce la dimensión territorial de acuerdo con los distintos elementos que conforman la política regional adoptados por la Administración, con lo cual se busca sistematizar la acción espacial de los programas prioritarios sectoriales a partir de un sistema y una base territorial únicos.

De acuerdo a lo anterior, estas tres etapas van a desempeñar una función de fundamental importancia, pues con ellas será posible planificar de una manera más coherente con base a las necesidades del país.

### 2.3. Análisis e Implicaciones de la Ley de Presupuesto y Contabilidad del Gasto Público Federal.

Son materia de la presente Ley, la Planeación, la Programación, la Presupuestación, el Ejercicio, el Control y la Evaluación del Gasto Público Federal, así como la Contabilidad Gubernamental y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; de acuerdo a lo anterior, es la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de vigilar que ésta sea cumplida de acuerdo a los objetivos que en ella se persiguen.

El objetivo de esta Ley a partir del decreto del 31 de diciembre de 1976 es darle un marco legal de operatividad a una serie de disposiciones que en ella se enuncian con la finalidad de hacer más con---

gruente y racional el funcionamiento del aparato administrativo. Entre las principales disposiciones generales podríamos citar las siguientes:

### Capítulo I.

Artículo 2o. El gasto público federal comprende las erogaciones -- por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública, que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos así -- como la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal; y los organismos descentralizados entre otros, a los que se les denominará genéricamente como entidades.

Artículo 4o. La programación del gasto público federal se basará -- en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 5o. Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Artículo 6o. Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presu--

puentación, control y evaluación del gasto de las entidades que que  
den ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Artículo 7o. Cada entidad contará con una unidad encargada de pla-  
near, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades  
respecto al gasto público.

## Capítulo II.

### De los Presupuestos de Egresos.

Artículo 13o. El gasto público federal se basará en presupuestos -  
que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, me-  
tas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se -  
elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 14o. La Secretaría de Programación y Presupuesto al exami  
nar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y  
fuente de recursos para su financiamiento.

Artículo 17o. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto de -  
Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar compendi-  
das en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con ba  
se en los programas respectivos.

Las entidades con excepción del Poder Judicial, remitirán su respec  
tivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, --  
con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo esta---



blezca por medio de la propia Secretaría.

El Poder Judicial, a través de su órgano competente formulará su --  
respectivo Proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al --  
Presidente de la República para que ordene su incorporación al Pro-  
yecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las  
previsiones del ingreso y del gasto público federal.

Artículo 18o. La Secretaría de Programación y Presupuesto queda fa-  
cultada para formular el Proyecto de Presupuesto de las entidades,  
cuando no le sea presentando en los plazos que al efecto se les hu-  
biere señalado.

### Capítulo III.

#### Del Ejercicio del Gasto Público Federal.

Artículo 25o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría -  
de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se ob-  
tengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de  
la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los progra-  
mas que considere convenientes y autorizará los trasposos de parti-  
das cuando sea procedente, dándoles la participación que correspon-  
da a las entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordina-  
rios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dis-  
puesto por el Decreto del 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 señalen 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 particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

Artículo 300. En casos excepcionales y debidamente justificados, - la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos -- quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el - Presupuesto de Egresos de la Federación, se hará mención especial - de estos casos al presentar el Proyecto de Presupuestos a la Cámara de Diputados.

Artículo 37o. Quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal la --- práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumpli--- miento de las obligaciones derivadas de esta Ley y de las disposi--- ciones expedidas con base en ella.

#### Capítulo IV.

##### De la Contabilidad.

Artículo 39o. Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignacio--- nes, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y -- partidas de su propio presupuesto.

Artículo 41o. Las entidades suministrarán a la Secretaría de Pro--- gramación y Presupuesto, con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

A su vez la Secretaría de Programación y Presupuesto, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información rela--- cionada con estas mismas materias en la forma y con la periodicidad que al efecto convengan.

Artículo 42o. La Secretaría de Programación y Presupuesto girará -- las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deben llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, -- rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.

Artículo 44o. En las dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establecerán órganos de auditoría interna, que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La aplicación y ejecución adecuada de las disposiciones de dicha Ley permitirá al Estado gozar de un mayor y mejor control en lo que se refiere a la asignación del gasto público.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- 1/ Tello Macías Carlos Lic. La Política Económica en México. 1970-1976. Ed. Siglo XXI, 1979. pág. 85.
- 2/ . Ibídem. pág. 96.
- 3/ Looney, Robert E. Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990. Ed. Westview Press. Boulder Colorado, 1978. pág. 138.
- 4/ Ibídem. pág. 143.
- 5/ Banco de México. La Actividad Económica en 1982. Revista de Comercio Exterior. Mayo 1983. pág. 461.
- 6/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977. pág. 49.
- 7/ Ibídem. pág. 58.

## II. Rompimiento de Estructuras Anquilosadas. La Reforma Presupues- tal.

### 1. Antecedentes.

#### 1.1. El Proceso de Programación Presupuestal.

Es innegable que el gasto público ejerce una influencia decisiva en los acontecimientos económicos, constituyendo éste un eficaz instrumento de política económica y social, ya que incide en el ritmo del crecimiento global, sectorial y regional, en el nivel de empleo, en la creación de incentivos para la inversión, en la redistribución del ingreso y contribuyendo a mejorar el nivel de vida de la población.

De acuerdo a la importancia que representa el gasto público se hizo necesario que éste se manejara con mayor efectividad, asignando los recursos presupuestarios mediante la aplicación de nuevas técnicas de programación, y que, además, éstas midieran el grado de realización a través de mecanismos de evaluación y control.

Por lo tanto, se optó por la aplicación de la programación presupuestaria en la Administración Pública, ya que ésta presupone la interpretación de los lineamientos establecidos en el plan general de desarrollo, ya que el presupuesto, al contener un conjunto armónico de programas y proyectos ha realizarse en el corto plazo, sirve de instrumento para coordinar las decisiones adoptadas en el plan, determinando acciones concretas que ejecutaría el sector público, y los recursos que se requieran para llevar a cabo tales acciones. 1/

En este contexto, los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestación y expresados en el presupuesto-programa del gobierno.

Cabe señalar por un lado, que la programación presupuestaria, se le concibe como una técnica auxiliar de la programación general del desarrollo, por el otro, los períodos que abarca comprenderán lapsos cortos de un año en lo que a detalle se refiere.

#### 1.2. Presupuesto por Programas.

Por lo que respecta a la implantación del Presupuesto por Programas en el sector público, éste no sólo implicó cambios en el proceso presupuestario en sí, sino que además trajo consigo cambios cualitativos inherentes a la función de la Administración Pública Federal.

A continuación se mencionan las ventajas que trae implícita la aplicación del Presupuesto por Programas y son: facilita la toma de decisiones pues hay mayor claridad en las acciones que se han de realizar; también ofrece diversos elementos que ayudan a la asignación de los recursos disponibles en forma más racional; pone de manifiesto las posibles incongruencias de la administración pública al identificar la duplicidad de funciones; hace posible medir las repercusiones del gasto; mejora la planeación del trabajo y la asignación de responsabilidades; permite una mayor comprensión general del contenido y avance de los programas y proyectos, además de presentar, en forma clara y explícita, el contenido del presupuesto al

pueblo y a quienes toman decisiones de gasto.

Cabe señalar que el presupuesto por programas constituye el instrumento idóneo para administrar la política de gasto público que deriva de la planificación económica y social al expresar financiera y cualitativamente las metas a conseguir en un período determinado, - así como también, la asignación de los responsables para obtenerlas.

Por lo tanto, para llevar a cabo la racionalización del gasto público, desde 1975 se había tomado ya la decisión para la implantación del presupuesto por programas, por ser ésta la técnica más adecuada para: vincular el presupuesto con la acción planificadora; asignar recursos conforme a objetivos, metas y responsabilidades; así como controlar y evaluar en forma eficiente y eficaz los resultados y acciones; y retroalimentar el proceso.

Es así como a partir de 1976, se incorpora la técnica bajo la denominación de "presupuesto con orientación programática" el cual incluyó los elementos distintivos de la misma, es decir: programas, - subprogramas, objetivos, metas, responsabilidades etc. Ello dió lugar a que la formulación y por tanto la aprobación del presupuesto federal por parte de la H. Cámara de Diputados, se diera por primera vez en base a programas, posibilitando a este órgano contar con bases suficientes sobre los objetivos y realizaciones de la actividad pública en su conjunto.

Al ser creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta fue dotada de las facultades e instrumentos necesarios para proponer y



normar la planeación y programación económica y presupuestal de -- largo, mediano y corto plazos.

Desde el punto de vista retrospectivo de 1976 a la fecha, la im--- plantación del presupuesto por programas ha centrado su atención - en la fase de formulación, encaminándose los esfuerzos a fortalecer la vinculación de la planificación con el presupuesto; a definir - con mayor claridad el proceso de programación-presupuestación, am- pliándose la participación de las entidades en la elaboración del programa-presupuesto a través del fortalecimiento de las faculta-- des del coordinador sectorial.

Asimismo, se procedió a la elaboración del diagnóstico y pronósti- cos que fundamentaran la definición de políticas sectoriales, se - instrumentaron metodologías de análisis de los anteproyectos que - contribuyeran a una mayor racionalización en la asignación de re-- cursos.

Por primera vez, se desarrollaron mecanismos de coordinación inter- sectorial que permitieron la representación de todas las áreas res- ponsables del proceso, así como la concentración y análisis conjun- to de los programas de gasto, además, se sentaron las bases para - la formulación de programas de mediano y corto plazos y se determi- naron rangos de gasto o cifras límite que constituyeron una gran - orientación para todas las entidades en lo que concierne a la pro- gramación y asignación de su gasto.

Una de las acciones más importantes que se han realizado para dar cumplimiento a lo anterior, ha sido la sectorización de la administración pública federal; esta implica 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 ágil y eficiente.

### 1.3. Programa de Acción del Sector Público P.A.S.P.

La integración inicial del Programa de Acción del Sector Público (P.A.S.P.), constituye un destacado esfuerzo sistemático para la instrumentación sectorial del Plan Global de Desarrollo. Los documentos que lo integran son de corte anual y sirven para vincular el presupuesto con los programas de mediano plazo. El P.A.S.P. es el instrumento operativo básico que integra todos los aspectos programáticos, instrumentales y especiales, en las áreas de política sectorial, regional y global.

La importancia del P.A.S.P. refleja el hecho de que el sujeto inicial de las acciones de planeación es el Gobierno Federal. A partir del desarrollo de sus actividades, adquieren sentido y congruencia, la participación de los sectores social y privado y de las entidades federativas en las tareas de planeación.

Al obtenerse programas sectoriales de cada uno de los coordinadores de sector, se estuvo en posibilidad de formular documentos sectoriales de opciones de acción y gasto, que sirvieron de marco al presupuesto de 1981.

El Programa de Acción del Sector Público se concibió y aplicó en -- 1980 con un enfoque integral de manejo de instrumentos de carácter sectorial, pero limitado a la vertiente obligatoria de ejecución -- del Plan que incluye las acciones del Gobierno Federal, para aten-- der fundamentalmente el propósito de orientar y definir programas y presupuesto, precisando operativamente el vínculo entre los objeti-- vos, metas, estrategias, políticas, programas y proyectos más impor-- tantes de cada uno de los sectores administrativos, integrados a -- partir de los planteamientos correspondientes de sus entidades.

Para lograr ese propósito, el proceso de formulación previó una ca-- lendarización de sus actividades que permitiera encadenarlo con el proceso de formulación presupuestal de 1981.

## 2. Características Sustantivas de la Reforma.

El nuevo y dinámico enlace entre la administración y programación - para el desarrollo, incidió directamente en la Secretaría de Progra-- mación y Presupuesto, induciéndola a reorganizar estructuras y fun-- ciones, llevando a efecto una empeñosa sensibilización de quienes - ejercen la administración presupuestaria, para lo cual en 1980, se concreta en un proceso intencionado de cambios, denominado Reforma Presupuestal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en las atribu-- ciones que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federa-- l y de acuerdo con los objetivos primarios de su creación, ha --

normado sus actividades para lograr una eficaz administración del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que los recursos programados del sector público se ejerzan en el momento oportuno y en el lugar adecuado, en virtud de que el ejercicio de tales recursos presupuestales, debe hacerse con apego a la última ley mencionada. <sup>2/</sup>

De esta forma, al interior de la Secretaría se emprendió una significativa reforma presupuestaria que comprendió seis programas en gran medida complementarios entre si, que son: reestructuración de la Subsecretaría de Presupuesto; Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal; Sistema de Información del Presupuesto y Gasto Público Federal; Sistema de Control de Gestión de Programas y Proyectos Prioritarios del Sector Público Federal; Descentralización de la Función del Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal; y Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.

Asimismo, en el siguiente apartado, se hará alusión a dos programas: Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal y Sistema de Control de Gestión de Programas y Proyectos Prioritarios del Sector Público Federal; programas que en mayor o menor grado inciden en el análisis del trabajo en cuestión.

### 3. Programas de la Reforma Presupuestal.

#### 3.1. Corresponsabilidad en el Manejo del Gasto Público Federal.

Este programa se concibió como un proceso gradual y sistemático, que busca adecuar el sistema de presupuestación de la Administración Pú--

blica Federal con su esquema de organización y funcionamiento sectorial, para darle al gasto público una mayor unidad y direccionalidad e incrementar la eficiencia en su manejo.

Tal conjunto de acciones tiene como objetivos:

Fortalecer la vinculación y el funcionamiento del esquema sectorial, a través del manejo participativo y corresponsable del Gasto Público Federal.

Racionalizar el proceso presupuestario, a fin de que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar las acciones necesarias para distribuir oportunamente los recursos, y de esta manera garantizar, el cumplimiento de las metas previstas. Dar claridad y precisión al manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados alcanzados y, así, retroalimentar con mayor suficiencia el proceso programación-presupuestación.<sup>3/</sup>

Se considera que estos objetivos, se alcanzarán paulatinamente, vía la aplicación de tres mecanismos fundamentales.

En primer lugar, propiciando la flexibilidad en el manejo de los recursos, con el propósito de que las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, con base en el programa-presupuesto, puedan asignar sus gastos a conceptos y partidas específicas y hacer modificaciones sin previa autorización, de conformidad con el marco normativo que para tal efecto este vigente.

En segundo, vía la agilización del ejercicio del gasto, entendiéndolo como un proceso de delegación de atribuciones en los coordinadores de sector, para manejar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados sin la autorización previa de la Secretaría, ajustándose tanto a una norma establecida como a una fiscalización permanente del cumplimiento de dichas normas.

Por último, la desagregación de los ramos de inversiones y de erogaciones adicionales, con la que se sectorizaron los subsidios y aportaciones concentrados en dichos ramos generales, asignándolos a los presupuestos de los coordinadores sectoriales, para identificar con mayor claridad los programas de los sectores en su conjunto. Con esta acción quedaron en un sólo ramo los gastos no sectorizables.

Al tenerse una concepción integral de los presupuestos de cada sector, se logró dar mayor transparencia a la composición y destino del gasto y se favoreció el cabal funcionamiento del proceso de programación-presupuestación en el nivel sectorial. Esto introdujo una radical modificación en la formulación, ejercicio y control del presupuesto y, colateralmente, una redefinición sustancial de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de los coordinadores de sector.

En este contexto, y de acuerdo a los lineamientos de sectorización, la Secretaría de Programación y Presupuesto pudo asumir más claramente el papel de orientación y apoyo global que le correspondió. En efecto, al asignar los recursos a nivel agregado, se pretendió agilizar el análisis e integración del Presupuesto de Egresos de la Fe-

deración dedicando más tiempo a la discusión en los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS). De esta manera se pudieron estudiar con mayor profundidad los programas, costos y metas, poniendo énfasis en la elaboración de los calendarios físico-financieros, el proceso programático y los proyectos prioritarios de cada sector.

Se superaron así, los tradicionales análisis financieros en detalle que desviaban las bondades y propósitos de la técnica de presupuesto por programas y, paralelamente, se aseguró que la asignación de recursos se centrara fundamentalmente en las directrices emanadas de la planeación y la programación.

La corresponsabilidad en el Gasto Público Federal representó, en síntesis, un cambio radical en la concepción y manejo del gasto público, así como de las estructuras administrativas que le estuvieron vinculadas. Se pasó así de un sistema en el cual el gasto público constituía un instrumento de control para garantizar, fundamentalmente, la honestidad de la administración pública, a un régimen que persigue convertir este instrumento en un factor más importante en el desarrollo económico y social del país.

### 3.2. Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público. (COSEFF).

Este programa, que en un principio se le denominó Sistema de Control de Gestión de los Programas y Proyectos Prioritarios del Sector Público Federal, tuvo como objetivo: conocer el avance de los

programas y, en particular, el avance Físico-Financiero de Proyectos Prioritarios, para eventualmente detectar desviaciones de manera oportuna, con el objeto de contar con elementos para proponer medidas correctivas.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público se dividió en dos etapas de acuerdo con una estrategia que comprendió acciones tanto de coyuntura como de mediano y largo plazo. En efecto, por un lado, se pusieron en práctica mecanismos inmediatos de control de gestión y, por otro, se trabajó paralelamente en el diseño de un sistema de seguimiento y control que incorporara todos los elementos necesarios para que la supervisión fuera lo más ágil y eficiente posible, con el fin de apoyar el manejo responsable y participativo de los recursos. 4/

El proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, no sería del todo completo si se soslayara la instrumentación de un sistema de control y seguimiento físico financiero del gasto público. En efecto, este control y seguimiento forma parte relevante del ciclo presupuestal, dado que la información que se puede obtener a través de este sistema, podría servir tanto para poder evaluar y controlar el desarrollo de los programas, como para retroalimentar las fases de programación-presupuestación y para verificar el logro de los objetivos y de las metas.

El programa de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público, obedece a los propósitos mencionados y para su desarrollo en 1980, se obtuvieron los productos que a continuación se señalan, los



cuales serían el punto de partida para concretar la estrategia de diseño e instrumentación definitiva de este sistema.

En relación al control del avance financiero del Presupuesto de -- Egresos de la Federación, se elaboró un análisis de la información que se manejaba vía el sistema de registro y control del presupuesto, definiéndose indicadores para verificar avances y detectar desviaciones del gasto público. Estos indicadores vinieron a enriquecer el sistema, que fundamentalmente se le conoce como Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF).

Para incorporar al Sistema COSEFF, el control y seguimiento físico-financiero de proyectos prioritarios, se consideró pertinente incluirle una metodología gerencial de seguimiento elaborada en -- Brasil, denominada Sistema GRAFF. Para tal efecto, fue indispensable elaborar documentos de trabajo con el propósito de definir --- cuál sería la mejor forma de incorporar dicho sistema brasileño. -- Aunado a esta actividad, en lo que a control de gestión de proyectos prioritarios se refiere, se diseñó un manual para este sistema, donde se incluyó una memoria descriptiva, flujograma de actividades y, los lineamientos y procedimientos para hacerlo operativo.

Continuando con esta línea de actividad, se elaboraron reportes, - documentos, formatos y gráficas para ejemplificar la viabilidad -- del Sistema COSEFF. Asimismo, se llevó a cabo la capacitación de instructores, cuya finalidad sería la de asesorar a las unidades - administrativas, para la eficiente implantación del multicitado -- Sistema COSEFF en 1981.

#### 4. Avances y Requerimientos Para la Consolidación de la Reforma Presupuestal.

Es indudable que la Reforma Presupuestal ha constituido un proceso de cambio en los sistemas, estructuras y mecanismos relacionados con la administración del Gasto Público Federal, mediante acciones que van desde la institucionalización del presupuesto por programas, hasta la instrumentación de un programa que contemple el manejo responsable del gasto; acciones que se han conducido en forma gradual y sistemática.

Para entender los avances y requerimientos para la consolidación de la Reforma Presupuestal, se hace necesario contemplar las acciones de modernización más sobresalientes, así como las metas alcanzadas en la actualidad.

A partir de la implantación del Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, en el que se eliminaron trámites y requisitos previos y centralizados, se hizo necesario apoyar esta medida con otros instrumentos que permitieran conocer y verificar la congruencia entre lo programado y lo ejecutado durante el desarrollo de los programas para la aplicación de medidas correctivas.

Por lo anterior, se han realizado esfuerzos para consolidar el sistema de control y seguimiento físico-financiero implementado en 1980, y que permita una mejor captación, procesamiento y suministro de información a las diversas instancias de decisión global, sectorial e institucional, sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el presupuesto.

Por tal motivo, es importante volver a hacer mención de los programas de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal y Sistema de Control y Seguimiento Físico y Financiero del Gasto Público (COSEFF), con el objeto de apreciar los avances y consolidación de la Reforma Presupuestal.

#### Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal.

Por lo que respecta a este programa, en el año de 1981, las actividades que se desarrollaron estuvieron orientadas a fortalecer la vinculación entre los esquemas sectorial y regional procurando involucrar en el manejo participativo y corresponsable del gasto público a todas las instancias de la Administración Pública Federal.

A continuación se hace referencia a las actividades más sobresalientes:

Se conformó una estrategia para consolidar la filosofía del manejo corresponsable del gasto, con la finalidad de que las dependencias coordinadoras de sector otorguen mayor flexibilidad y agilidad al presupuesto, haciendo también corresponsable del manejo presupuestal a las instituciones que coordinan y por otra parte desconcentren funciones en sus representaciones regionales de manera que éstas participen más en las decisiones y acciones que ahí se generen y se aproveche la desconcentración realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en sus Delegaciones Regionales. 5/

También se desarrollaron actividades de asistencia técnica en materia de corresponsabilidad, con el objeto de contribuir al mejoramiento

to de los cuadros técnicos con que cuentan las Secretarías en sus - áreas de presupuestación.

Además, se definieron normas y procedimientos que complementan y en su caso, sustituyen a los contenidos en el Manual de Corresponsabilidad de 1981.

Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF).

Durante 1981 el objetivo de este programa fue implantar el sistema - que ya se tenía a fines de 1980, el cual permitiría conocer el avance físico financiero de los programas y proyectos prioritarios, para detectar desviaciones de manera oportuna y proponer las alternativas de solución más viables.

Cabe señalar, respecto a las fases de difusión y asistencia técnica, que se realizaron eventos relativos a cursos, presentaciones del sistema y diversas asesorías, además de capacitar a personal de las dependencias y entidades del sector público.

También, se inició la integración de un inventario de proyectos prioritarios que contenía los principales proyectos que a juicio de las dependencias, entidades y la Secretaría de Programación y Presupuesto debían de estar sujetos a control y seguimiento físico-financiero.

Con la información del avance físico-financiero de los programas y - proyectos prioritarios que las dependencias y entidades enviaron a - la Secretaría de Programación y Presupuesto en el segundo semestre -

de 1981, se integraron reportes de seguimiento, los cuales fueron distribuidos a las áreas de la Subsecretaría de Presupuesto para ser utilizados en su gestión.

Asimismo, dentro de este programa se desarrolló la actividad de Análisis Presupuestal del Gasto Público con la finalidad de orientar la formulación y ejercicio del presupuesto; así como elaborar estudios y análisis sobre el comportamiento de las finanzas públicas, para así apoyar las decisiones de la política de gasto, coadyuvando a mejorar la congruencia entre la formulación del presupuesto y las metas macroeconómicas.

También se realizaron actividades en las que se formularon los lineamientos generales y sectoriales de gasto público; así como los necesarios para formular e integrar el Calendario Financiero del Sector Público Federal, de acuerdo con las orientaciones del Plan Global de Desarrollo y del Programa de Acción del Sector Público.

Los lineamientos de Calendarización Financiera del Presupuesto proporcionaron a las dependencias y entidades del Sector Público Federal los criterios para definir la distribución de sus recursos durante el ejercicio y en función de esta calendarización, programar la ministración de fondos.

Conviene señalar que el análisis coyuntural del comportamiento del gasto se expresa en informes mensuales que contienen el balance periódico de la situación financiera del Sector Público Federal, en especial del gasto y del déficit presupuestal, conteniendo las causas de su comportamiento, así como de sus efectos en las finanzas

públicas y en la economía de la nación.

Finalmente, el programa contribuyó con la Comisión Gasto Financiamiento, y la Comisión Intersecretarial de Transferencias y Subsidios en la definición de políticas y decisiones sobre la evolución del gasto, así como en el análisis de su seguimiento durante el ejercicio presupuestal.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- 1/ Aguirre Velázquez, Ramón C.P. Importancia de la Programación del Gasto Público en el Desarrollo Económico y Social. Subsecretaría de Egresos, SHCP, 1976. pág. 78.
- 2/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980. pág. 76.
- 3/ Ibídem. pág. 79.
- 4/ Ibídem. pág. 83.
- 5/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1981. pág. 60.

### III. Experiencias de Control y Seguimiento del Gasto Público en otros Países.

#### 1. Antecedentes (Caso Brasileño).

##### 1.1 Aspectos Generales del Sistema de Planificación y Presupuestación en la República del Brasil.

En la administración pública brasileña, la estructura básica del Sistema de Planificación esta conformada principalmente por: La Secretaría General de la Secretaría de Planificación (SEPLAN) que desempeña las funciones de un órgano central; las Secretarías Generales de los Ministerios que son órganos sectoriales y, los órganos seccionales o unidades, como las Superintendencias Regionales de Desarrollo, Empresas Públicas y Mixtas.

Cabe mencionar que en el Sistema de Planificación Brasileño se cuenta con los siguientes instrumentos:

- a) Plan Nacional de Desarrollo (PND). Que comprende el período de Gobierno y se adentra 6 meses en el siguiente.
- b) Programa Nacional de Gastos (PNG). En este se hace la programación del gasto público para cuatro años.
- c) Presupuesto Plurianual de Inversiones (PPI). Cubre tres años.
- d) Presupuesto Programa Anual (PPA).



El Estado Brasileño, a consecuencia de la instrumentación de la Planificación, sintió la necesidad de implantar un sistema de seguimiento eficaz en la ejecución de los proyectos, con la finalidad de mejorar la programación y posteriormente la planificación; dicha implantación permitiría medir la eficiencia y eficacia de los planes a ser desarrollados por el gobierno. Por ello nació la idea del Sistema - GRAFF, mismo que será comentado posteriormente con más amplitud.

Aunado a lo anterior, existían problemas operacionales, esto quiere decir que la programación financiera y física de los proyectos era - deficiente, lo cual incidió desfavorablemente en la realización de - los planes respectivos.

Esto trajo como consecuencia, la obligación de seguir el método retroalimentador de plan-programación-seguimiento-evaluación, haciéndose indispensable contar con un instrumento de acompañamiento de -- los proyectos, con la finalidad de mejorar la programación y hacer - más racional la asignación presupuestaria a fin de superar los planes de desarrollo.

Por otro lado, se tiene que el Presupuesto Federal incluye solamente al gobierno central y los apoyos a las empresas y, en lo referente a las ampliaciones presupuestales, estas son autorizadas por el Congreso, además se contempla la posibilidad de controlar a las empresas - del Estado a fin de evitar su endeudamiento interno y externo.

## 1.2 Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico-Financiero de Proyectos y Actividades (GRAFF).

Este sistema se inició a mediados de la década de los 70's, acompañando proyectos especiales en polos de desarrollo, programas de ciudades históricas y en algunos Estados con programas regionales.

Es indudable que el GRAFF se ha ido afianzando paulatinamente pues en el año de 1977 se tenían un total de 700 proyectos seguidos bajo este sistema, en el año de 1978 un total de 1300 y ya para el año de 1980 se manejaban entre 5000 y 7000 proyectos.

Cabe mencionar, que en un principio hubo ciertos problemas para su implantación, por ejemplo:

- No se aceptó fácilmente, por la resistencia natural a evaluaciones periódicas.
- Algunos sectores tenían su propio sistema de seguimiento, pero se les convocó a que se hiciera una comparación de sistemas, lo cual permitió que se adoptara el GRAFF, ya que se requiere homogeneidad en el sistema federal.
- También se argumentaba falta de información para alimentar el sistema.

A continuación se mencionan algunas de las características más importantes de este sistema.

- Es un sistema simple que permite una rápida instrumentación y a bajo costo, lo cual facilita la ejecución de los planes, ya que de no ser así, los planes se podrían quedar en un simple estudio de gabinete.
- Funciona a nivel de proyecto ejecutivo, pues la información que proporciona es a distintos niveles, desde los más altos, para decisiones políticas, hasta la detallada, para los gerentes de proyecto.
- Indica las desviaciones y sus causas, en base a la información trimestral permitiendo la adopción de medidas correctivas, logrando la eficiencia general del proyecto.
- La información que proporciona es concreta, sintética y gráfica; además de que no se incluyen informes descriptivos.

Es importante señalar, que para la implantación del sistema es necesario que exista la planeación, programación, ejecución y que esta misma se determine en plazos, que la información sea oportuna y que esta a su vez, esté íntimamente ligada con las decisiones.

Es indudable que dicho sistema proporciona a la administración pública de ese país un sistema de acompañamiento físico-financiero -- que permite administrar y evaluar adecuadamente los proyectos y actividades en el Sector Público.

Asimismo, dicho sistema proporciona a los órganos de planeación y ejecución lo siguiente:

- Análisis de la relación proyecto-programa-plan.
- Evaluación sistemática y ordenada de los proyectos.
- Comprobación rápida y medida de situaciones globales y específicas.
- La identificación de los factores condicionantes de desempeño.
- Jerarquización de responsabilidades.
- Verificación periódica y continua de las variables que determinan el proceso de desarrollo de los programas.
- Simplificación del proceso de acompañamiento de lo programado.

Dicho sistema auxilia a los organismos federales en la identificación de los principales puntos de estrangulamiento en su función gerencial y los aspectos de programación, proporcionándoles la debida orientación y apoyo en la adopción de acciones correctivas, tratando de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Sector Público.

La entrada al presente sistema consiste en el conjunto de informaciones que lo alimentan, suministradas por los Organos Ejecutores responsables del proyecto, mediante el llenado de la Ficha Técnica y de la Ficha de Acompañamiento. <sup>1/</sup>

Por lo que respecta a la Ficha Técnica el llenado de la misma estaría conformada por: Informaciones de Identificación del Proyecto, Informaciones Gerenciales y Técnicas, Informaciones Económicas e In

### formación de Programación.

En lo referente a la Ficha de Acompañamiento, se tiene que está compuesta por un formulario de periodicidad trimestral, lo cual proporcionará los medios para la elaboración de cuatro diagnósticos sobre las realizaciones de los proyectos en el ejercicio.

En relación a lo anterior, la información de esta ficha es proporcionada en las etapas de proposición y registro, a través de la Ficha -- Técnica y con informaciones recogidas en las propias fichas de acompañamiento, relativos a los trimestres anteriores.

Conviene señalar que en esta etapa se tendrán que llenar los siguientes cuadros:

- a) Fases del proyecto
- b) Posición de las realizaciones físicas
- c) Posición de las realizaciones financieras
- d) Metas alcanzadas en el ejercicio
- e) Causas de los desvíos
- f) Comentarios

Por otro lado, las salidas del GRAFF resultan del procesamiento de las informaciones obtenidas por los órganos ejecutores. Asimismo, proporcionan la realimentación adecuada de los Proyectos, demuestran la evolución del desempeño de los programas, además de constituir el

principal fundamento del sistema. 2/

Finalmente, mediante dispositivos legales instituidos por la Presidencia de la República, el Sistema GRAFF surge con amparo legal en todos los aspectos inherentes a sus pretensiones.

En conclusión podemos afirmar que el Sistema GRAFF representa para Brasil un importante mecanismo de vinculación entre el plan y el presupuesto, al permitir un seguimiento físico y financiero de los proyectos estratégicos de la Administración Pública, de acuerdo con las prioridades que determine su sistema de planificación.

También la información que proporciona permite mejorar la programación en los niveles específicos, determinando en consecuencia, el mejoramiento del sistema de planificación y presupuestación en el país.

## 2. Antecedentes (Caso Venezolano).

### 2.1. Aspectos Generales del Sector Público Venezolano.

El Estado Venezolano, que se caracteriza por haber definido una estrategia de desarrollo económico y social basada en una activa participación en todos los sectores productivos, ha tomado bajo su responsabilidad la actividad empresarial en sectores productivos básicos, - coparticipa con el capital privado nacional y extranjero en la producción de bienes intermedios y, mediante acciones indirectas, busca orientar la acción de algunos sectores hacia actividades o formas de producción que acompañen dicha estrategia. 3/

Por eso mismo, el Gobierno debe contar con una organización y un sistema que en la toma de decisiones le asegure una actuación dinámica en el manejo del proceso, utilizando su capacidad rectora en la orientación de la economía.

Cabe apuntar, que las autoridades venezolanas han aplicado diversas medidas tendientes a optimizar el manejo de los recursos, creando un sistema de seguimiento, mismo que permite tener una máxima visión de conjunto a nivel sectorial, regional y global, lo cual posibilita encarar soluciones en la misma marcha de la dinámica económica.

En concordancia a lo citado, las autoridades venezolanas, para dar respuesta a los requerimientos de tipo administrativo, han diseñado, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planeación (CORDIPLAN) un sistema de control de gestión de la actividad descentralizada pública, mismo que se detalla a continuación:

## 2.2 El Sistema de Control de Gestión de los Entes Descentralizados.

### Características.

El presente sistema plantea un control por objetivos de la gestión de los entes descentralizados, el cual se ubica a nivel macro porque se alimenta de aquella información agregada e interpretada por los niveles empresariales (institutos, empresas, corporación de em

presas y ministerios sectoriales) para asegurar el manejo de las -- grandes variables regionales, sectoriales y nacionales acorde con los niveles de decisión que se encuentran en manos del más alto nivel del Poder Ejecutivo; lo que no es impedimento para que en determinados momentos se descienda en la cadena de información para estudiar problemas concretos a nivel micro.

En función de lo anterior, se puede establecer que el sistema de -- control de gestión está destinado a realizar un proceso continuo y permanente de control y evaluación de la actividad en los entes des centralizados.

Para el logro de sus objetivos el sistema se basa en el aprovecha-- miento de toda la información disponible dentro del sector público a través del proceso presupuestario, de planificación, contabili--- dad, estadística y siendo completada por otro tipo de información - obtenida formal e informalmente.

#### El Sistema de Control.

El sistema de control debe dar cumplimiento a las necesidades del Ejecutivo Nacional de realizar un seguimiento de la gestión produc tiva, para lo cual es necesario que los objetivos, metas y progra-- mas de la gestión de los entes descentralizados estén enmarcados - dentro de los contenidos en la estrategia de desarrollo, el Plan de la Nación y en el Plan Anual Operativo.



Asimismo, los entes descentralizados deben aportar los mejores niveles de eficacia en su gestión, para lo cual será necesario que logren una adecuada administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, ya que de no ser así, su ineficiencia puede crearle desequilibrios económicos y financieros internos, además de los efectos externos al trasladar la solución de sus problemas al fisco, distraendo recursos que podrían ser aplicados con otros fines, o a los propios usuarios mediante el ajuste de precios y tarifas.

#### Alcance del Control.

En función de las necesidades del Ejecutivo Nacional, el sistema de control se organiza a niveles agregados y desagregados de la gestión empresarial pública.

##### a. Individual.

La trascendencia de la función económica que realiza o el volumen de la inversión pública aplicada puede ser motivo para que se efectúe un control directo de la gestión de un ente a nivel individual.

##### b. Grupos.

El análisis por grupos permite realizar el control de la actividad productiva pública en diversos sectores de la economía nacional.

El sistema de control analizará los programas que acomete el sector público, en donde intervienen normalmente varias instituciones públicas, por lo que se hace necesario estudiar el grado de eficacia y eficiencia de las instituciones públicas en los programas coordinados.

Asimismo, el sistema de control asegurará al mismo tiempo de la ejecución, que las desviaciones sean objeto de una rápida evaluación y de promover las acciones correctivas necesarias para el cumplimiento de las metas programadas.

Cabe mencionar que el análisis de la evolución de las principales variables tendrá una periodicidad de tres meses, tanto en términos físicos como financieros.

#### Fijación de Responsabilidades.

El sistema de control, en la medida que realiza un seguimiento de la evolución de las principales variables de la gestión descentralizada, puede determinar, siempre que exista una adecuada organización jerárquica y funcional, los niveles donde deben establecerse las responsabilidades por las desviaciones en la marcha de la gestión.

A estos efectos deberán estructurarse un conjunto de normas, complementarias a las ya existentes, donde se determinen las sanciones por fallas y omisiones en la gestión y se apliquen con todo el ri-

gor necesario para motivar los mayores esfuerzos en el mejoramiento de la administración. 4/

### 2.3 Organización del Sistema de Control de Gestión.

A continuación se podrá apreciar la forma como se estructura dicho sistema así como los elementos de control que lo integran.

#### Unidad Central de Control de Gestión.

Para garantizar la mayor coordinación entre las actividades de planificación y de seguimiento de la gestión empresarial, el Sistema de Control de Gestión de la actividad empresarial del Estado se formuló ubicandola Unidad Central de Control de Gestión en la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

Esta Unidad tendrá una triple fuente de alimentación de información que será procesada por su Area de Análisis de Gestión, y que tendrá un origen regional, sectorial y/o institucional.

Asimismo, se cuenta con el Area de Auditoría de Gestión la cual asegurará que la información llegue con el grado de fidelidad y en la forma y tiempo que ha sido solicitada.

Por otro lado, si los sistemas internos de un organismo no aseguran el rápido manejo o calidad de la información, se contará con el Area de Asesoría de la Gestión que apoyará sus labores para superar los problemas que pudiera tener en los sistemas administrativos.

### El Sistema en su Conjunto.

El Sistema trata de contemplar las diversas situaciones que se den a nivel regional, sectorial e institucional de forma que opere bien la organización planteada.

#### a. Nivel Regional.

Por lo que respecta a este punto, se está trabajando para conformar en cada una de las Corporaciones Regionales, Unidades de Control de Gestión, las cuales procesarán los datos y los interpretarán para elevar a la Unidad de Control aquella información necesaria para su procesamiento a nivel global por parte del Ejecutivo Nacional.

Asimismo, este es un sistema de doble alimentación, ya que a su vez la Unidad Central mantendrá a la Unidad Regional suficientemente informada de los trabajos y estudios que en ella se realicen de forma que tenga una noción clara del papel de la corporación a nivel nacional y de la actuación de otras corporaciones regionales en materia empresarial, permitiendo de esa forma, consolidar los esfuerzos de coordinación interregional tan necesarias para su desarrollo equilibrado a nivel nacional.

#### b. Nivel Sectorial.

En los Ministerios Sectoriales y/o en las Corporaciones Sectoriales se constituirán unidades de Control de Gestión para seguir la mar--

cha del aparato descentralizado del Estado por sectores de actividad económica; además, al apoyar la toma de decisiones en la fijación de políticas sectoriales, permitirán que la Unidad Central del Sistema cuente con elementos para interpretar el comportamiento sectorial del aparato empresarial.

c. Nivel Institucional.

Cada institución constituye la célula básica del sistema por lo cual debe organizar su propia Unidad de Control de Gestión, a que se establezca en apoyo del control superior dentro de la organización.

Es importante señalar que el Ejecutivo Nacional puede decidir por razones superiores, instrumentar directamente el control de gestión de un grupo de empresas o eventualmente perfeccionar los sistemas que impidan que una empresa proporcione la información necesaria al sistema como para que éste cumpla con sus objetivos.

2.4 Estrategia de Implantación del Sistema de Control de Gestión.

Características Generales.

El Ejecutivo Nacional ha considerado que es necesario realizar un diagnóstico de la situación empresarial pública, para que en un período no mayor de 5 a 6 años se puedan encontrar las soluciones necesarias a fin de que las empresas mejoren sus niveles de eficacia

y eficiencia. 5/

Es necesario que los programas ha desarrollar vayan acompañados de un sistema de control, el cual permita que las soluciones se ejecuten o se proceda a una oportuna revisión sobre la marcha, por lo -- que se considera que el sistema de control de gestión organizado -- por CORDIPLAN constituye un instrumento idóneo para lograr esos objetivos.

Para instrumentar estas medidas, el Gabinete Económico, integrado -- por un Consejo de Ministros, ha programado la realización de un seminario donde se expliquen las bases del sistema de control de gestión.

Cabe destacar que el Gabinete Económico ha decidido concentrar los esfuerzos en una primera etapa, a nivel institucional en varios organismos, como forma de controlar de cerca la gestión de las principales instituciones públicas y realizar los ajustes necesarios al sistema de control, antes de que este se generalice a todo el sistema descentralizado de la administración pública.

De acuerdo a lo anterior, dicho sistema de control se ha transformado en un instrumento del Gabinete Económico del Consejo de Ministros y estará apoyado además por un conjunto de normas que fijarán la responsabilidad a los diversos niveles de la pirámide empresarial.

Unidad Central de Control de Gestión.

La presente Unidad actualmente tiene en operación el Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado el cual constituye el banco de datos del sistema y cuenta con un equipo idóneo capacitado en el área de asesoría de gestión que actualmente es el responsable de la implantación del sistema.

El Gabinete Económico del Consejo de Ministros.

El Gabinete Económico recibirá en forma periódica y permanente, información sustantiva sobre la marcha de las empresas, sus principales problemas y toda aquella información necesaria para apoyar la toma de decisiones al máximo nivel del Ejecutivo Federal.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- 1/ Secretaría de Planeamiento del Gobierno de Brasil. Sistema de Acompañamiento-Físico/Financiero de Proyectos y Actividades. pág. 47.
- 2/ Ibídem. pág. 83.
- 3/ Seminario sobre la Evaluación y Control de la Gestión de -- los Entes Descentralizados. El Control de Gestión de los - Entes Descentralizados. Venezuela. pág. 1.
- 4/ Ibídem. pág. 29.
- 5/ Ibídem. Pág. 42.



IV. Descripción y Análisis del Sistema de Control y Seguimiento - Físico-Financiero (COSEFF).

1. Justificación y Objetivos del Sistema COSEFF.

Dentro del contexto de la Reforma Administrativa, la Secretaría de Programación y Presupuesto durante 1979 y 1980 realizó una Reforma Presupuestal que definió e impulsó el desarrollo de un conjunto de programas, con el propósito básico de modernizar la Administración Presupuestaria.

Dentro de la Reforma Presupuestaria se desarrollaron los programas de Corresponsabilidad en el Manejo del Gasto Público y, Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público, que se relacionan con la oportunidad en el suministro de los recursos y con la eficacia y eficiencia en su aplicación, respectivamente.

Cabe señalar, que el programa de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público tiene como función básica controlar y optimizar el manejo de los recursos asignados a las diferentes dependencias del gobierno Federal.

De acuerdo a lo anterior, conviene señalar algunos objetivos del presente programa, siendo los siguientes:

- a) Captar y proporcionar la información respectiva a las diferentes áreas normativas, para identificar los avances y, en su ca-

so, las desviaciones que ocurran durante la ejecución del presupuesto, respecto a las metas programadas y los montos asignados.

- b) Contar con los elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyas metas previstas no puedan ser alcanzadas.
- c) Servir de apoyo a los Coordinadores Sectoriales y Entidades Coordinadas para consolidar el manejo corresponsable del gasto público.

## 2. Planteamiento del Sistema.

Con la finalidad de apoyar a los diferentes niveles de decisión y operación de las fases de programación-presupuestación, ejercicio, control y evaluación, se hizo imprescindible el diseño del Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF), que suministrara información oportuna, confiable y relevante sobre el comportamiento del presupuesto.

El presente sistema posee varias características entre las que se pueden mencionar:

- a) Sencillez en su aplicación y operación.
- b) Oportunidad en la aplicación de medidas correctivas.

- c) Capacidad de retroalimentación y actualización.
- d) Su uso y aplicación es de carácter general para toda la Administración Pública Federal, en los términos que se plantea el sistema.

#### Alcances del Sistema

Los alcances del COSEFF estarán dados en relación directa al control del gasto público, el cual será efectuado en cuatro niveles:

- a) Seguimiento del Gasto de la Administración Central.
- b) Seguimiento del Gasto de la Administración Paraestatal.
- c) Seguimiento del Gasto en Programas de Atención Especial.
- d) Seguimiento del Gasto de Proyectos Prioritarios.

Por lo que respecta a los tres primeros niveles, el seguimiento se realizará en forma global, comprendiendo las categorías de programa y subprograma, con una frecuencia mensual en el seguimiento financiero y bimestral en el correspondiente a seguimiento físico.

En el cuarto y último nivel, que es el de los Proyectos Prioritarios, el seguimiento se hará con una cobertura más amplia, midiendo y analizando su avance físico-financiero bimestralmente.

## Operación del Sistema

### Lineamientos Generales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para -- dictar los lineamientos a los que deberán sujetarse las entidades en materia de ejercicio del presupuesto, logro de metas y suministro de información sobre el comportamiento del gasto público federal.

Asimismo, el ámbito de acción del Sistema COSEFF se divide en dos grandes niveles:

- a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, en sus áreas que coordinan la operación del sistema.
- b) Los ejecutores del gasto público federal, en las áreas que -- competen a la aplicación de éste y por lo tanto operarán el - sistema de seguimiento.

### Mecanismos Participantes.

Estos mecanismos son los instrumentos con que cuenta el Sistema -- COSEFF para analizar las causas de las desviaciones que se presentan en la ejecución del gasto.

Los mecanismos participativos deberán estar constituidos por los encargados de operar el sistema de seguimiento en las dependencias

y entidades del Sector Público, por los Coordinadores de Sector y por las Direcciones Generales de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Existen dentro del COSEFF cuatro mecanismos participativos que son:

- Institucional
- Sectorial
- Intersectorial
- Normativo

#### Seguimiento Global del Gasto

Como ya fue mencionado con anterioridad, el Seguimiento Global del Gasto contempla tres ámbitos: Administración Central, Administración Paraestatal y Programas de Atención Especial.

El método que será desarrollado en el Seguimiento Global del Gasto será el siguiente:

Captar información sobre el comportamiento del gasto, para lo cual el nivel administrativo que aplique el seguimiento, deberá recurrir a sus propias fuentes de información.

Clasificar y agrupar la información, según el nivel de análisis objeto del seguimiento.

- Aplicar los indicadores que se señalan a continuación:

a) Para seguimiento financiero:

- Indicador de eficacia en la programación financiera

$$\frac{\text{Presupuesto original}}{\text{Presupuesto modificado absoluto}} \times 100$$

Presupuesto modificado absoluto

- Indicador de avance financiero (ejercido)

$$\frac{\text{Presupuesto ejercido}}{\text{Presupuesto modificado}} \times 100$$

Presupuesto modificado

b) Para seguimiento físico:

- Indicadores de eficacia en la programación física:

$$\frac{\text{Metas programadas}}{\text{Metas modificadas absolutas}} \times 100$$

Metas modificadas absolutas

- Indicador de avance físico (realizaciones)

$$\frac{\text{Metas realizadas}}{\text{Metas modificadas}} \times 100$$

Metas modificadas

En esta parte del proceso donde ya han sido identificadas las desviaciones en los reportes de salida; se analiza cada una de las desviaciones detectadas y se determinan las causas que las origi

naron, apoyándose en la tabla de Causas de Desviación que acompaña a los formatos de seguimiento.

De acuerdo a lo anterior, se efectuará un análisis en conjunto de las desviaciones y las causas que las originaron, para de ahí plantear opciones de solución que posibiliten la corrección de las anomalías detectadas.

### Formatos para el Seguimiento Global del Gasto

Los formatos para el Seguimiento Global del Gasto, fueron diseñados en base a una racionalidad y objetividad con el propósito de simplificar el llenado de los mismos, los cuales serán enunciados a continuación: \*/

#### G.G.1. Información Básica Financiera.

En este formato se concentra la información básica de los diversos elementos que integran el Nivel de Agrupación, para efectuar el seguimiento financiero del Gasto Público Federal.

#### G.G.2. Información Básica Física.

En este se concentra la información básica de los diversos elementos que integran el Nivel de Agrupación, para efectuar el seguimiento físico del Gasto Público Federal.

---

\*/ Ver anexo de formatos.

### G.G.3 Seguimiento Financiero.

La finalidad de este formato es concentrar los datos porcentuales obtenidos de la aplicación de los indicadores para el seguimiento financiero del gasto. Dichos porcentajes muestran los grados de eficacia, avance y desviación tanto del "Nivel de Análisis" sujeto a seguimiento como de los elementos que integran el "Nivel de Agregación" respectivo, además contiene las ponderaciones de cada uno de los elementos del "Nivel de Agregación", respecto del "Nivel de Análisis".

### G.G.4 Seguimiento Físico.

En este formato, se sigue la misma mecánica que en el formato G.G.3 con la diferencia, de que cambia la redacción de seguimiento financiero por seguimiento físico.

### G.G.5 Seguimiento Físico-Financiero.

Concentrar los porcentajes de desviación, tanto del avance físico (G.G.3) como del avance financiero (G.G.4), es la finalidad de este formato; además, identificar las causas que originaron dichas desviaciones.

### Seguimiento del Gasto de Proyectos Prioritarios

En este nivel, para efectuar el seguimiento se considera relevante cumplir con dos aspectos básicos:



1. Delinear lo que se espera realizar en términos físicos y lo que se espera ejercer en términos financieros para concretizar el proyecto.
2. A través del año, seguir el avance del proyecto por medio de una comparación entre lo programado y lo realizado para así detectar desviaciones significativas y recomendar acciones correctivas.

Para continuar con el proceso, se diseñaron tres formatos con varios cuadros cada uno, <sup>\*</sup>/ mismos que se señalan a continuación:

a) Formato Base.

Se anotan los datos más relevantes del proyecto, especialmente en lo que se refiere a captar o aportar insumos.

b) Formato de Programación Anual.

Se capta la información desglosada por etapa de ejecución y por bimestre, en términos físicos y financieros de la ejecución del proyecto en el año del ejercicio presupuestal.

c) Formato de Seguimiento Bimestral.

Se captan los datos de realización física-financiera de los bimestres del año del ejercicio presupuestal.

---

<sup>\*</sup>/ Ver anexo de formatos.

Después de que se hayan llenado los formatos con los datos que se piden, se procederá a calcular y graficar el avance físico y financiero del proyecto; detectando la desviación del proyecto e identificando y clasificando las posibles causas que la originaron; así como aplicando los indicadores respectivos, se procederá a elaborar una nota explicatoria respecto a los resultados obtenidos por medio de los indicadores.

Cabe destacar, que el sistema permite seguir los proyectos tanto individualmente como en forma agregada, a nivel Subprograma, Programa, Entidad y Regional, ello con el propósito de tener una visión global del avance físico-financiero que presente el gasto de los Proyectos Prioritarios.

#### Indicadores de Seguimiento

Estos se aplican utilizando los datos consolidados en los informes periódicos, registrados en los formatos para el seguimiento (Base, Anual y Bimestral) de los Proyectos Prioritarios.

En relación a lo anterior, se utilizan indicadores de dos tipos: - Indicadores Simples (descriptivos) e Indicadores Compuestos (evaluatorios).

#### Detección de Desviaciones

Se identifica una desviación en la ejecución de un proyecto, cuando se comprueba una diferencia entre lo programado física y finan-

cieramente hasta en un bimestre y las realizaciones efectuadas en el lapso de análisis.

### Reportes de Salida

Los reportes de salida del seguimiento físico-financiero de Proyectos Prioritarios, se llevarán a cabo mediante la utilización de tres gráficas:

#### 1. Gráfica Físico-Financiero.

En esta gráfica, se muestra la situación de cada proyecto, a través de un punto, determinado por las coordenadas en las cuales se halla efectuado la relación entre lo programado y lo realizado física y financieramente. (Reporte bimestral).

#### 2. Gráfica Físico-Tiempo.

Este reporte es para efectos de seguir la evolución física a lo largo del ejercicio. Las ordenadas expresan los avances físicos, mientras las abscisas indican los seis bimestres del año.

#### 3. Gráfica Financiero-Tiempo.

Este reporte es para efectos de seguir la evolución financiera a lo largo del ejercicio.

3. Desarrollo Actual del Sistema COSEFF y Análisis Crítico de su Eficacia Operativa.

En la Administración Pública Federal, se tiene que el Sistema de -- Control y Seguimiento Físico Financiero fue presentado oficialmente en el mes de mayo de 1981 con el objeto de dar una adecuada respuesta a los requerimientos planteados en la Reforma Presupuestal y especialmente en lo referente al programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público.

Por lo que respecta al desarrollo actual del sistema ya citado, se tiene que a partir de su instrumentación éste no se ha consolidado funcionalmente, ya que de acuerdo al cronograma de actividades se tiene conocimiento que en lo referente al seguimiento global muy pocas entidades reportaron la información solicitada. Por otra parte, en lo que concierne al seguimiento de proyectos prioritarios -- los avances no han sido muy significativos ya que se tuvieron problemas para concluir el inventario planeado y su consecuente clasificación y jerarquización, pudiendo afirmar que el desarrollo de este sistema se ha quedado en la etapa de recepción de cuestionarios.

Se puede subrayar, que el Sistema COSEFF es un procedimiento sencillo de control y seguimiento, que se sustenta en una relación comparativa entre lo programado y lo efectivamente realizado, considerando un período previamente determinado.

Asimismo, los indicadores para detectar desviaciones físico-financieras se sustentan en una racionalidad aritmética, que no requiere más conocimiento que el de las ecuaciones básicas.

En este contexto, es factible el buen desarrollo del mismo, siempre que este sea aplicado de una manera adecuada y a sus características tales como, sencillez en su aplicación y operación; oportunidad en la aplicación de medidas correctivas y capacidad de retroalimentación y actualización entre otras; lo que permitirá el logro de los objetivos que se planteen.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que no se obtuvieron los resultados previstos debido fundamentalmente a que el multicitado sistema adolece de una apropiada estrategia operativa, ya que se considera que éste, desde su inicio fue concebido de manera ambiciosa, ya que pretende abarcar todos los programas y subprogramas del sector público sin ninguna selección específica; no hubo una adecuada capacitación del personal encargado de su operación y por último, los fundamentos legales en los que se apoya no han tenido el suficiente peso como para sancionar en su momento a las entidades que no cumplan adecuadamente la función de aplicar el sistema que nos ocupa.

## V. Consideraciones en Torno a una Estrategia Alternativa de Operación del Sistema COSEFF.

### 1. Justificación y Formulación de la Nueva Estrategia.

Después de haber hecho un breve análisis del Sistema COSEFF y de su eficacia operativa en el capítulo anterior, conviene retomar algunos puntos con el propósito de brindar un breve marco de referencia que nos permita avanzar en la elaboración de una estrategia alternativa.

Así, es importante destacar que en la estrategia de acción inicial no fue posible superar la deficiente respuesta por parte de las entidades a proporcionar la información solicitada; no se concluyó el inventario de proyectos prioritarios, ni su clasificación ni su jerarquización, además en su oportunidad mencionamos que el ámbito de aplicación del COSEFF fue concebido de manera muy ambiciosa, -- pretendiendo abarcar todos los programas y subprogramas sin ninguna selección específica, así como un conjunto de proyectos prioritarios que aún no habían sido cuantificados. Finalmente, fue evidente la falta de una adecuada capacitación de las personas encargadas de su operación y de un eficaz apoyo jurídico que permitiera tomar las medidas conducentes.

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el COSEFF no gozó de una adecuada estrategia de operación que permitiera aprovechar el beneficio que representa su utilización, considerando indispen-

sable la aplicación de una nueva estrategia de acción.

De esta forma, se aprovecharía la ventaja de utilizar un sistema plenamente reconocido en su solidez conceptual y cuyas características de sencillez en su operación, oportunidad en la instrumentación de medidas correctivas, así como capacidad de retroalimentación y actualización convierten al Sistema COSEFF en el mecanismo ideal para que en un corto plazo se presente una clara alternativa que coadyuvaría a elevar la productividad de las acciones y recursos de la Administración Pública Federal.

En concordancia a lo citado, se debe destacar que en la pasada administración, el gasto público se incrementó considerablemente debido a la necesidad de crear empleos; pero que careció de precisión en las prioridades, además, se tuvieron problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto, trayendo como consecuencia fenómenos de corrupción y dispendio.

En este contexto, la nueva estrategia consistiría fundamentalmente en tratar de aplicar el COSEFF dentro del Plan Nacional de Desarrollo poniendo especial énfasis en sus dos vertientes estratégicas de acción, la de reordenación económica y la de cambio estructural.

De acuerdo a lo anterior, en el ámbito de la reordenación económica el multicitado sistema coadyuvaría a que se reforzaran las normas que aseguraran una adecuada programación y una eficiente y es-

crupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.

Asimismo, dicho sistema se instrumentaría con la finalidad de asegurar una adecuada vigilancia en los proyectos sectoriales de mayor peso relativo en lo referente a asignación presupuestal y significación dentro del Plan.

En el ámbito del cambio estructural, el COSEFF actuaría a través de los Convenios Unicos de Desarrollo en donde se aplicarían criterios de selectividad buscando con ello, llevar un apropiado control y seguimiento de los proyectos regionales que propicien una mejor distribución territorial de las actividades productivas.

Por otro lado, para asegurar una adecuada atención de las normas y lineamientos que se emitan en la instrumentación de este sistema, se requiere contar con un eficiente apoyo jurídico mediante el cual se considere la aplicación de sanciones a las entidades y funcionarios responsables de su operación que no cumplan con las disposiciones establecidas para su funcionamiento.

Sobre este último, cabe destacar, que ya se han emprendido las primeras acciones tendientes a brindar un eficaz apoyo jurídico al mecanismo de control que nos ocupa, prueba de ello es el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982 en donde se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.



En síntesis, la nueva estrategia que se propone para la aplicación del Sistema COSEFF, se identifica y es congruente con la estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo; necesariamente deberá estar sustentada en una serie de medidas jurídico-legales que legitimen el sistema, que obliguen su adecuada y corresponsable operación y que severamente sancionen a quienes no cumplan las disposiciones que se emitan sobre este particular.

## 2. Viabilidad Operativa del COSEFF en el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con lo expuesto, se estima que el sistema COSEFF --coadyuvará a la consecución de los principales objetivos y metas --del Plan Nacional de Desarrollo, ello vislumbrado bajo un contexto global de actuación de la Administración Pública Federal.

Desde un punto de vista sectorial, el COSEFF también constituiría una importante herramienta para alcanzar los propósitos de los programas de mediano plazo, operativos anuales y de presupuesto sectoriales, así como de los proyectos especiales.

El Plan Nacional de Desarrollo como ya se mencionó, establece dos vertientes estratégicas de acción, una de reordenación económica y la otra de cambio estructural, las cuales se señalan a continuación con la finalidad de poder apreciar la aplicación del multicitado sistema en apoyo al cumplimiento de sus principales propósitos.

La de reordenación económica, contempla la austeridad en el gasto, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía; asimismo, el gasto público se reordena para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión y contener el crecimiento del gasto corriente.

Adicionalmente, dicha estrategia pretende reforzar las normas que aseguren una adecuada programación, eficiencia y escrupulosa probidad en la ejecución del gasto público autorizado, esto equivale a una estricta reglamentación del ejercicio presupuestal para evitar dispendio y corrupción.

De acuerdo a lo que se señala en dicha vertiente, el COSEFF, en estricto apego a las actuales características de austeridad contribuiría fundamentalmente a que se hiciera una asignación más racional del gasto, buscando con ello que la economía lo absorbiera productivamente; además, debido a la reorientación de la inversión pública la cual está enfocada hacia aquellas ramas donde se generen mayor cantidad de empleos, se considera que la aplicación del presente sistema coadyuvaría a que hubiera un mayor control de los recursos asignados y de el adecuado desarrollo de los programas sujetos a seguimiento.

Adicionalmente, el sistema COSEFF funcionaría en estrecha correspondencia con la vertiente de reordenación en lo referente a la aplicación de normas y lineamientos para asegurar eficiencia y escrupulosa honradez en el manejo del presupuesto con el propósito de evitar en la medida de lo posible anomalías en su ejecución.

Por lo que respecta a la estrategia de cambio estructural, en ella se hace alusión a diversos aspectos entre los que se destacan: La descentralización en el territorio de las actividades productivas y el Fortalecimiento de la rectoría del Estado.

Para resolver la compleja problemática del desarrollo de nuestro país, se requiere un cambio estructural que considere los aspectos de índole cualitativa del desarrollo, lo cual sólo es posible mediante una estrategia integral de desconcentración y descentralización, que incluya acciones más efectivas respecto a la integración de las políticas y estrategias de acción de los niveles sectoriales, de la Administración Pública Federal y de las entidades estatales.

En dicha estrategia se deben establecer las bases para conjuntar las acciones e inversiones de la Administración Pública, a fin de que mediante una coordinación adecuada se logre dar una solución integral a los problemas referentes a ordenación y regulación del crecimiento de nuestro país.

En concordancia a lo anterior, se estima que la instrumentación del COSEFF en el ámbito de la descentralización en el territorio de las actividades productivas coadyuvaría entre otras cosas a que se ejerciera corresponsablemente un mayor y mejor control de los recursos federales y programas que se asignen para ser operados por los estados y municipios en el proceso de desarrollo regional.

Por otra parte, se considera que el fortalecimiento de la rectoría del Estado, es un principio fundamental para garantizar la congruencia entre la voluntad política y la realización de la estrategia de desarrollo socioeconómico.

La fuerza del Estado radica fundamentalmente en los mecanismos e instrumentos que le permiten ejercer su acción rectora de una manera más eficiente y eficaz posible. Para ello, el Estado debe perfeccionar sus instrumentos de coordinación, inducción y de concertación, así como alentar y estimular el crecimiento equilibrado del sector social.

Por lo tanto, la estrategia consiste básicamente en identificar, precisar, modificar y en su caso establecer una gama coherente de leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones que constituirán el marco Jurídico-Administrativo que permita regular todas las acciones y actividades de toda la sociedad.

Por ello, se estima que la aplicación del multicitado sistema apoyaría y actuaría en estricto apego al principio de fortalecimiento de la rectoría del Estado.

En suma, el COSEFF coadyuvaría a que el ejercicio del gasto fuera acorde con lo programado, además de su eficaz y honesta ejecución; adicionalmente, este procedimiento apoyaría a la consecución de los principales objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo todo ello en armonía con uno de los propósitos básicos de la ac---

tual administración que es el de la "renovación moral", en donde se busca mejorar los sistemas de administración de los recursos del Estado y la consolidación de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

3. Lineamientos de Política (Marco Legal, Aplicación Sectorial, Aplicación Regional).

Por lo que toca a este punto, se considera relevante abordar aspectos tales como: el marco legal de actuación del sistema COSEFF, su aplicación sectorial y regional para dar una breve idea primero, de los instrumentos jurídicos existentes que apoyarán en su oportunidad el adecuado funcionamiento del mismo y segundo, como sería aplicado en los programas de la Administración Pública Federal.

Por ello, en lo que compete al marco legal de actuación del sistema COSEFF, conviene señalar que para instrumentar y posteriormente controlar y evaluar el funcionamiento del mismo, se cuenta con un apropiado marco jurídico, que por un lado, da lugar a la implantación de un mecanismo de control y por el otro, permite a las autoridades competentes la aplicación de sanciones a los funcionarios que incurran en el incumplimiento de las disposiciones legales existentes.

Dicho marco se expresa fundamentalmente en diversas disposiciones jurídicas entre las que se destacan: Ley de Planeación; Ley de Obras Públicas y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En las leyes arriba señaladas se da oportunidad a la aplicación de un sistema de control que verifique continuamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas.

Asimismo, el Ejecutivo Federal en apoyo al sistema COSEFF podría proponer en la suscripción de convenios con los gobiernos de las entidades federativas la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

Adicionalmente, se tiene previsto que, a los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones violen sistemática o gravemente a los planes, programas y presupuestos del Plan y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal, se les impongan medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Conviene señalar, que la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación podrían ser las depen

dencias encargadas de aplicar y proporcionar un adecuado apoyo a las Leyes citadas con anterioridad.

Por lo que concierne a la aplicación sectorial de este mecanismo de control, se tiene que para recobrar la capacidad de crecimiento de la economía y posteriormente alcanzar un adecuado desarrollo social, existe la necesidad de enfatizar y promover la satisfacción de los requerimientos básicos de las mayorías y el fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social y transporte colectivo.

Esto quiere decir, que el sistema que nos ocupa podría ser aplicado en su momento a los programas operativos anuales y a los programas de mediano plazo, desde luego sería recomendable efectuar un proceso de selección mediante el cual se tomaran en cuenta los programas que tuvieran mayor asignación presupuestal y que estuvieran interrelacionados significativamente con los propósitos a largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que compete al ámbito regional, y en apego a la estrategia denominada de cambio estructural en donde en una de sus partes se aborda el aspecto referente a la descentralización en el territorio de las actividades productivas, existen varios puntos que por su relación con este trabajo conviene mencionar.

En concordancia a lo anterior, y a manera de antecedente se puede señalar que la descentralización de la vida nacional como una de

las principales preocupaciones de la actual administración, ha surgido debido al constante reclamo de la ciudadanía, consciente ---- ella, de que el excesivo centralismo ha acentuado la desigualdad y frenado el desarrollo armónico regional del país.

Por ello, en la estrategia señalada se pone especial atención a la promoción de un equilibrado desarrollo estatal, así como también - a la integración de las regiones del país al desarrollo nacional.

De esta manera, se destacan los lineamientos que promoverán una - adecuada distribución territorial de las actividades productivas, distinguiendo su actuación en dos niveles, el primero se refiere a los proyectos de alcance nacional de los sectores de la Administración Pública Federal, el segundo, hace referencia al gasto de al--cance regional.

Respecto al nivel de proyectos de alcance nacional de los sectores de la Administración Pública Federal, se introducirán criterios -- evaluatorios en la asignación presupuestal a los grandes proyectos de alcance nacional, que por su magnitud sean determinantes en la definición del desarrollo regional; así mismo, se sostendrá una -- constante comunicación con los gobiernos estatales y municipales - sobre las obras a realizar en los distintos programas de inversión.

En relación al gasto de alcance regional, se han creado los Convenios Unicos de Desarrollo como el principal instrumento de política para coordinar acciones entre los gobiernos federal, estatal y



municipal; mediante estos convenios se han establecido los lineamientos para la operación por parte de los gobiernos señalados de algunos programas federales de inversión; en una primera etapa se le transferirán a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; al crearse el Sistema Nacional de Salud, los servicios de atención preventiva quedarán bajo la responsabilidad de las autoridades locales.

Cabe apuntar que en el Plan se señala la existencia de programas que de alguna manera transferirán recursos para su aplicación regional como son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI).
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).
- Programa de Atención a Zonas Marginadas.
- Programas Sectoriales Concentrados (PROSEC).
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Por último, para que los programas arriba mencionados cumplan adecuadamente su objetivo, se destaca la conveniencia de utilizar el sistema COSEFF en su operación y desarrollo con el propósito fundamental de evitar posibles desviaciones en los recursos asignados - así como también corregir posibles desfases en las metas fijadas.

#### 4. Alternativas Para la Aplicación Institucional del Sistema COSEFF.

Ante la importancia que representa la elección de alternativas para la aplicación del COSEFF en la Administración Pública Federal por parte de alguna o algunas de las Secretarías de Estado de las denominadas globalizadoras, conviene hacer una breve descripción de los principales asuntos que les corresponde despachar con el propósito de tratar de determinar cual de ellas sería la más apropiada para llevar a cabo la coordinación global en la instrumentación del multicitado sistema.

Se destaca, que en la actualidad existen en el sector público tres entidades globalizadoras de las cuales dos de ellas de acuerdo a la naturaleza de sus funciones podrían ser las más indicadas para re-aplicar conjunta o individualmente el presente sistema.

En concordancia a lo anterior, se puede señalar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de la Contraloría General de la Federación como las entidades más viables para instrumentar y evaluar dicho mecanismo de control; por ello, a continuación se hará alusión a sus principales responsabilidades.

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene a su cargo proyectar la planeación regional, para ello se coordinará con los gobiernos estatales y municipales; adicionalmente, ejecutará los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

Asimismo, dicha entidad autorizará los programas de inversión que se lleven a cabo en el sector público; además regulará la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias del gobierno federal.

Por último, a ésta Secretaría le corresponde vigilar el adecuado cumplimiento de las obligaciones que se deriven de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

En lo que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se tiene que entre las diversas actividades que se le han asignado está la de realizar la planeación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental; -- asimismo, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, así como su congruencia con los presupuestos de egresos.

Le compete además, la expedición de lineamientos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, todo ello con el propósito de poder comprobar eficazmente el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones que se emitan en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento e inversión.

Cabe agregar que la Contraloría General realizará por iniciativa propia o a solicitud de las entidades globalizadoras o coordinadoras de

sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias de la Administración Pública Federal con el propósito de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Después de haber hecho una breve descripción de las principales -- funciones de las Secretarías ya señaladas se destaca primero, que debido a que a la Contraloría General se le han asignado entre --- otras, las actividades de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y de vigilar que éste sea con---- gruento con los presupuestos de egresos.

Segundo, se destaca que uno de los propósitos del Ejecutivo Federal ha sido el de mejorar y racionalizar la gestión gubernamental mediante la unificación del control de gestión de las dependencias y entidades del gobierno federal en una sola Secretaría, asignándo le funciones de auditoría, evaluación y otros aspectos referentes a fiscalización e inspección.

Se considera conveniente que sea la Contraloría General de la Federación la encargada de instrumentar el COSEFF en la Administración Pública Federal, haciendo corresponsables de la óptima operación - del mismo a las entidades coordinadoras de sector.

Es importante mencionar, que debido que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde principalmente desarrollar ac-

tividades de planeación regional; de ejecución de programas especiales; de autorizar y regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de los programas de inversión pública; se considera oportuno que esta entidad actúe estrechamente con la Contraloría General, permitiendo a su vez una más eficiente aplicación del COSEFF en el sector público.

Finalmente, se estima que con una adecuada instrumentación y posterior evaluación de este mecanismo de control, se lograría el propósito de reforzar las normas que aseguren una adecuada programación, eficiencia y escrupulosa probidad en la ejecución del gasto público autorizado; en sí, se reglamentaría estrictamente el ejercicio presupuestal para evitar en la medida de lo posible la distracción de recursos y el desfasamiento de los programas en operación.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Por lo que respecta a esta parte del trabajo se pueden señalar diversas conclusiones a las que se han podido llegar así como también las recomendaciones que en su momento podrían ser de gran utilidad en el caso de que estas se consideraran de suficiente relevancia.

En concordancia a lo anterior, se distingue a lo largo de los dos sexenios a los que se ha hecho referencia, la forma tan desigual en que se hizo uso de los recursos financieros del sector público, ya que en algunas ocasiones la política de gasto público actuó contradictoriamente respecto a los lineamientos establecidos, trayendo como consecuencia graves distorsiones en la aplicación de los mismos.

Por otro lado, el hecho de que no se hubieran manejado las finanzas públicas apropiadamente provocó que se adoleciera de un adecuado equilibrio sectorial y regional distinguiéndose el que algunas veces se canalizaran más recursos a determinado sector o región -- quedando insatisfechas muchas demandas, causando en algunas ocasiones el malestar entre la población.

Es importante señalar el desproporcionado incremento de las asignaciones presupuestales que se sucedieron en los dos períodos sujetos a análisis, lo cual no se ha reflejado en un desarrollo armónico de la nación; desafortunadamente para el país el frívolo manejo

de las finanzas del mismo, ha contribuido en gran medida a que padezcamos una crisis económica de graves proporciones. Con ello se puede apreciar la falta de visión por parte de las autoridades en lo que a gasto público concierne, ya que deberían de haberse previsto las posteriores consecuencias.

Asimismo, se destaca que la mala planeación tanto en el financiamiento como en la asignación de los recursos presupuestales provocó que se hiciera un excesivo abuso del endeudamiento externo, lo cual dió lugar a que paulatinamente se fueran agudizando las presiones inflacionarias y, que surgieran serios problemas para hacer frente de una manera decorosa al pago de la deuda pública.

Por otro lado, se puede afirmar que el proceso de Reforma Administrativa puesto en marcha a principios de la pasada administración sentó las bases para lograr un eficiente funcionamiento del Gobierno Federal, de donde se distingue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la institucionalización de la planificación como método de gobierno.

Asimismo, se destaca que la implantación del presupuesto por programas permitió agilizar la asignación de los recursos presupuestales, indicando al mismo tiempo a las diferentes dependencias el techo financiero al cual se deberían de ajustar.

Aunado a lo anterior, y como respuesta a la Reforma ya citada se realizó dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto una

reforma de tipo presupuestal, en donde se dió atención entre otros a los programas de Corresponsabilidad en el Manejo del Gasto Público y Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero (COSEFF), pudiendose afirmar que su instrumentación dentro de la Administración Pública Federal representó una significativa importancia ya que con ello se emprendieron acciones tendientes a evitar en la medida de lo posible desviaciones en el manejo de los Recursos Federales.

Debe señalarse que en otros países se han instrumentado sistemas - cuya finalidad ha sido la de evitar los fenómenos tan arraigados - de despido y corrupción que generalmente se presentan en un complejo sistema administrativo, distinguiéndose los beneficios que - ha proporcionado su funcionamiento, tal es el caso del sistema brasileño denominado "Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico Financiero de Proyectos y Actividades", el cual ha sido tomado como modelo por nuestras autoridades para aplicarlo especialmente en lo que se refiere a proyectos prioritarios.

Por lo anterior se puede destacar la instrumentación del Sistema - de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF) el cual tiene como función básica controlar y optimizar el manejo de los recursos asignados a las diferentes dependencias del gobierno federal.

En relación a lo expuesto, se considera relevante mencionar que no se cumplieron los objetivos del sistema conforme a lo esperado debido fundamentalmente a que éste fue instrumentado con una deficiente



estrategia operativa; como prueba de ello se tiene que en lo referente al seguimiento global muy pocas entidades reportaron la información solicitada. En lo concerniente al seguimiento de proyectos prioritarios se tuvieron muchos problemas para concluir el inventario de los mismos, además de su clasificación y jerarquización, pudiéndose destacar que este sistema en general se ha quedado en la etapa de recepción de cuestionarios.

Adicionalmente, se estima que su aplicación fue concebida de una manera muy ambiciosa tratando de abarcar la totalidad de los programas y subprogramas del sector público sin antes haber hecho una selección específica.

También, se puede afirmar que no hubo una adecuada capacitación -- del personal encargado de operarlo y, finalmente los fundamentos legales en los que se apoyó no tuvieron el suficiente peso como para sancionar a las entidades o funcionarios encargados de aplicarlo.

En concordancia al presente trabajo, y en especial a las conclusiones derivadas del mismo, se puede afirmar que las dos hipótesis -- que en él se formulan, las cuales serán citadas a continuación han sido ampliamente comprobadas.

Por lo anterior, en la primera de ellas se hace referencia a que el seguimiento y control físico-financiero del gasto en la Administración Pública Federal ha sido mínimamente utilizado ya que los mecanismos de evaluación vigentes no han proporcionado la informa-

ción con la calidad y la suficiencia necesaria para retroalimentar con eficacia el proceso de planificación.

En la segunda se señala que en la actualidad existe un conjunto de elementos que con relativa facilidad podrían coadyuvar al diseño y efectiva aplicación de una estrategia de seguimiento y control del gasto público que apoye la oportuna consecución de los objetivos y metas de los planes y programas que sean definidos por el Gobierno Federal.

En este contexto, es posible mencionar algunas recomendaciones, -- mismas que por su contenido podrían ser aplicables en el ámbito gubernamental.

De conformidad con la segunda hipótesis señalada, se considera procedente la nueva aplicación del sistema COSEFF en la Administración Pública Federal; ya que como se señala en el último capítulo del presente trabajo dicho sistema podría ser aplicado favorablemente dentro del marco de actuación del Plan Nacional de Desarrollo, fundamentalmente en sus dos vertientes estratégicas de acción, la de reordenación económica y la de cambio estructural.

En relación a lo anterior, dicho sistema sería un eficaz instrumento de apoyo a la estrategia de reordenación económica, ya que éste coadyuvaría a que se hiciera una asignación más racional del gasto, con el propósito de que la economía lo absorviera productivamente. Asimismo, contribuiría a que se reforzara la aplicación --

de normas y lineamientos para asegurar eficiencia y escrupulosa -- honradez en el manejo de las finanzas públicas con la finalidad de evitar al máximo el dispendio y la corrupción.

En lo referente a la estrategia de cambio estructural se afirma -- que el COSEFF sería un importante instrumento que coadyuvaría a -- que se solucionara de una manera integral los problemas referentes a ordenación y regulación del crecimiento de nuestro país; adicionalmente el presente sistema contribuiría a que se hiciera más --- efectiva la coordinación de los estados y municipios con el gobier no federal principalmente en el ámbito del desarrollo regional; -- además éste permitiría que se ejerciera un efectivo control de los recursos federales que se asignen al ámbito citado.

En concordancia a lo anterior, el gobierno federal contempla transferir a través de los Convenios Unicos de Desarrollo a los gobiernos estatales y municipales, recursos, programas y responsabilidades que hagan posible la descentralización de la vida nacional; por lo tanto es conveniente la aplicación de este sistema con la finalidad de llevar una adecuada supervisión del avance de los Conve--nios arriba señalados.

La aplicación de dicho sistema dentro del Contexto de la Adminis--tración Pública Federal se justifica plenamente debido a que la -- fuerza del Estado radica precisamente en los mecanismos e instru--mentos que le permitan ejercer su acción rectora de una manera más eficiente y eficaz posible.

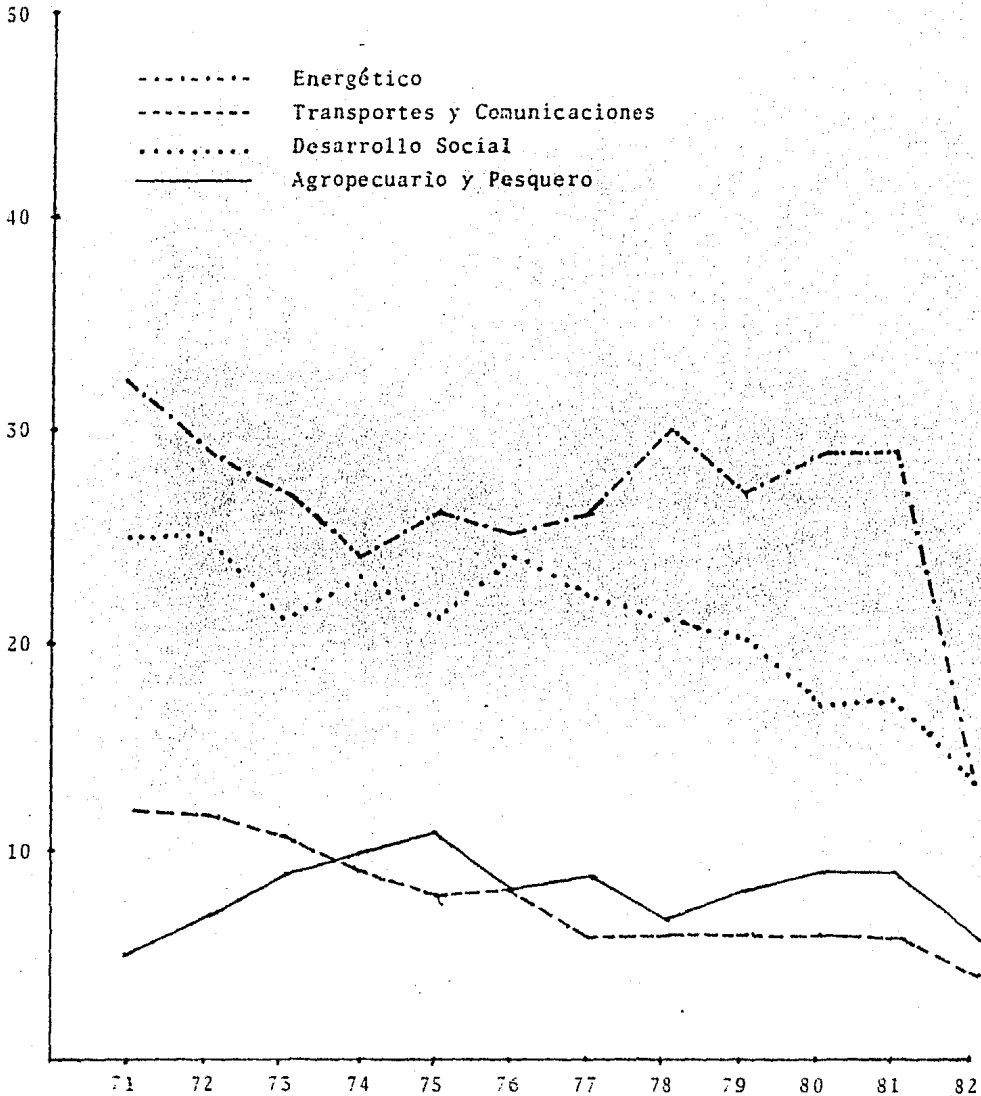
Para finalizar, conviene apuntar que el multicitado sistema COSEFF tiene buenas perspectivas de aplicación dentro de la Administración Pública, ya que como ha quedado demostrado, éste es congruente con los principales objetivos que se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo; por ello se recomienda definitivamente su aplicación.

Asimismo, se estima que este sistema coadyuvaría a la consolidación del sistema gubernamental, a través del fortalecimiento de los mecanismos de control que permitan tener información sobre el adecuado ejercicio de los recursos federales, buscando al mismo tiempo incrementar su productividad.

Para finalizar, conviene apuntar que el multicitado sistema COSEFF tiene buenas perspectivas de aplicación dentro de la Administración Pública, ya que como ha quedado demostrado, éste es congruente con los principales objetivos que se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo; por ello se recomienda definitivamente su aplicación.

Asimismo, se estima que este sistema coadyuvaría a la consolidación del sistema gubernamental, a través del fortalecimiento de los mecanismos de control que permitan tener información sobre el adecuado ejercicio de los recursos federales, buscando al mismo tiempo incrementar su productividad.

GRAFICA 1  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO <sup>1/</sup>



<sup>1/</sup> Se consideraron los sectores más representativos.

FUENTE: Cuadro 2.

## CUADRO 1

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO \* PERIODO 1971-1982  
(Millones de pesos)

Concepto	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	121 331	148 768	194 211	259 394	376 641	490 637	672 785	869 235	1 170 796	1 780 037	2 760 630	5 468 737
1. Energético	38 634	43 782	51 662	61 152	95 484	122 130	174 597	255 633	310 337	517 248	809 291	706 415
2. Transportes y Comunicaciones	14 614	18 161	21 365	23 768	31 698	38 760	43 394	52 756	74 198	109 330	156 960	225 156
3. Desarrollo Social	30 022	37 837	40 614	58 940	79 350	121 545	149 271	176 300	228 551	310 501	457 240	727 746
4. Industrial	5 556	7 741	16 648	23 258	32 542	36 142	44 993	51 799	78 321	136 236	173 827	212 256
5. Agropecuario y Pesquero	5 725	10 161	17 697	25 212	42 610	41 174	58 111	64 183	93 306	160 905	234 594	300 686
6. Administración, Defensa y Poderes	21 175	24 806	37 047	48 376	66 441	115 596	160 058	203 555	318 962	447 266	753 480	3 102 116
7. Comercio	5 448	5 825	8 697	18 037	27 240	23 701	39 956	62 959	63 868	93 917	165 477	185 467
8. Turismo	157	455	481	651	1 276	1 589	2 405	2 070	3 253	4 634	6 761	8 895

\* Ejercido.

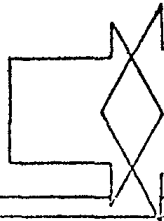
FUENTE: Presidencia de la República, Anexo I Estadístico Histórico, Quinto Informe de Gobierno 1981  
Presidencia de la República, Sector Política Económica Información Estadística, Primer Informe de Gobierno 1983.

CUADRO 2  
CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO\* PERIODO 1971-1982  
 (Distribución Porcentual)

C o n c e p t o	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Energético	32	29	27	24	26	25	26	30	27	29	29	13
2. Transportes y Comunicaciones	12	12	11	9	8	8	6	6	6	6	6	4
3. Desarrollo Social	25	25	21	23	21	24	22	21	20	17	17	13
4. Industrial	5	5	9	9	9	7	7	6	7	8	6	4
5. Agropecuario y Pesquero	5	7	9	10	11	8	9	7	8	9	9	6
6. Administración, Defensa y Poderes	17	17	19	19	18	23	24	23	27	25	27	57
7. Comercio	4	4	4	7	7	5	6	7	5	5	6	3
8. Turismo.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Cuadro 1.





**CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO**  
**INFORMACION BASICA FINANCIERA**

FORMATO REVISED  
 HOJA \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

CLAVES DE IDENTIFICACION											MES DE REG.
IDENT.	ENTIDAD	PROG.	S.P.	U.R.	CP.	EF.	TC.	A.	B.		
001											

FECHA ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

NIVEL	A	B
DIRECCION GRAL. DE PRESUPUESTO	1	1
COORD. GRAL. DELEG. REG. / SECCION	2	2
DEPENDENCIA / ENTIDAD	3	3
PROGRAMA	4	4
SUBPROGRAMA	5	5
UNIDAD RESPONSABLE	6	6
PROGRAMA DE ATENCION ESPECIAL	7	7
ENTIDAD FEDERATIVA	8	8
	9	9

Nº DE REG.	NIVEL DE AGREGACION "B"		MONTOS (MILES DE PESOS)				
	CLAVE	DENOMINACION	PRESUPUESTO ORIGINAL	AMPLIACIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO EJERCIDO	PRESUPUESTO ASIGNADO
	99999	TOTAL: (ULTIMA HOJA)					



# CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO

## SEGUIMIENTO FINANCIERO

FORMATO MENSUAL  
 HOJA \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

CLAVES DE IDENTIFICACION										MES DE "A"
IDENT	ENTIDAD	PROG	SP	U.R.	CP	EF	TA	A	D	
G G 3										

FECHA ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

NIVEL	A	D
DIRECCION GRAL. DE PRESUPUESTO	1	1
COORD. GRAL. FELES. RESERVACIONES	2	2
DEPENDENCIA ACTIVIDAD	3	3
PROGRAMA	4	4
SUBPROGRAMA	5	5
UNIDAD RESPONSABLE	6	6
PROGRAMA DE ATENCION ESPECIAL	7	7
ENTIDAD RECEPTIVA	8	8
	9	9

No PROG	NIVEL DE AGREGACION "B"		EFICACIA EN LA PROGRAMACION FINANCIERA				AVANCE FINANCIERO			
	CLAVE	DENOMINACION	PODERACION PARA LA PROGRAMACION	% DE EFICACIA	% DE DESVIACION	% DE DESVIACION FONDADA	PODERACION PARA EL AVANCE	% DE AVANCE	% DE DESVIACION	% DE DESVIACION PODERADA
9 9 9 9 9	TOTAL (ULTIMA HOJA)									

GRADO DE:	EFICACIA _____ %	GRADO DE:	AVANCE _____ %
	DESVIACION _____ %		DESVIACION _____ %

**CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO**  
SEGUIMIENTO FISICO

FORMA 001/87

HOJA \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

**CLAVES DE IDENTIFICACION**

IDENT	ENTIDAD	PROG	SP	UR	CP	EF	TO	A	B	MES DE SIG
51314										

**FECHA ELABORACION**

DIA	MES	AÑO

**NIVEL**

	A	B
DIRECCION GBL DE PRESUPUESTO	1	1
COORD GBL DE LEG RES/SECCION	2	2
DEPENDENCIA/ENTIDAD	3	3
PROGRAMA	4	4
SUBPROGRAMA	5	5
UNIDAD RESPONSABLE	6	6
PROGRAMA DE ATENCION ESPECIAL	7	7
ENTIDAD FEDERATIVA	8	8

NO HOJA	CA	NIVEL DE AGREGACION "B"		EFICACIA EN LA PROGRAMACION FISICA				AVANCE FISICO					
		CLAVE	DENOMINACION	PONDERACION PARA LA PROGRAMACION	% DE EFICACIA	% DE DESVIACION	% DE EJECUCION FISICA	PONDERACION PARA EL AVANCE	% DE AVANCE	% DE DESVIACION	% DE EJECUCION		
TOTAL (ULTIMA HOJA)													

GRADO DE	EFICACIA	_____ %	GRADO DE	AVANCE	_____ %
	DESVIACION	_____ %		DESVIACION	_____ %



# CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROYECTOS PRIORITARIOS

## INFORMACION BASICA

**PPA**  
FORMATO BASE

CLAVES DE IDENTIFICACION						
ICENT.	ENTIDAD	PICS	S.P.	PROY.	M.H.	CP

FECHA ELABORACION		
DIA	MESES	AÑO

01	CARACTERISTICAS GENERALES
	TITULO DEL PROYECTO: _____
	ENTIDAD: _____
	SECTOR: _____
	PROGRAMA: _____
	SUBPROGRAMA: _____
	UNIDAD RESPONSABLE: _____

02	INICIO	TERMINACION	REPROGRAMADA																								
FECHA DE:	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td> </td> </tr> </table>					DIA	MES	AÑO		<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td> </td> </tr> </table>					DIA	MES	AÑO		<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> <td style="border: 1px solid black; width: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">DIA</td> <td style="font-size: 8px;">MES</td> <td style="font-size: 8px;">AÑO</td> <td> </td> </tr> </table>					DIA	MES	AÑO	
DIA	MES	AÑO																									
DIA	MES	AÑO																									
DIA	MES	AÑO																									

03 BIENES O SERVICIOS QUE PRODUCIRA			
CLAVE	DESCRIPCION	CLAVE	DESCRIPCION

04	METAS (DESCRIPCION)
1.	_____
2.	_____
3.	_____
4.	_____
5.	_____

05 DESTINO DE LA PRODUCCION			
INTERMEDIO <input type="checkbox"/> 1	FINAL <input type="checkbox"/> 2	CIRCULAR SOLO UNO	
INTERNO <input type="checkbox"/> 3	EXPORTACION <input type="checkbox"/> 4	MIXTO <input type="checkbox"/> 5	CIRCULAR SOLO UNO

06 FINANCIAMIENTO (MILLONES DE PESOS)			
PROPIOS: <input style="width: 100%;" type="text"/>	CREDITO EXTERNO: <input style="width: 100%;" type="text"/>		
FISCALES: <input style="width: 100%;" type="text"/>	COOPERACIONES: <input style="width: 100%;" type="text"/>		
CREDITO INTERNO: <input style="width: 100%;" type="text"/>	OTROS: <input style="width: 100%;" type="text"/>		

07 MONTO DE LA INVERSION ORIGINAL (MILLONES DE PESOS)			
TOTAL PROYECTO: <input style="width: 100%;" type="text"/>	ESTUDIOS Y PROYECTOS: <input style="width: 100%;" type="text"/>		
CONSTRUCCION: <input style="width: 100%;" type="text"/>	ADICION, COMPLEMENTACION Y REPARACIONES: <input style="width: 100%;" type="text"/>		
ADQUISICIONES: <input style="width: 100%;" type="text"/>	OTROS: <input style="width: 100%;" type="text"/>		

08 EMPLEOS GENERADOS	
EJECUCION: <input style="width: 100%;" type="text"/>	OPERACION: <input style="width: 100%;" type="text"/>

09 FORMA DE EJECUCION DE LA CONSTRUCCION (MILLONES DE PESOS)		
ADHON: <input style="width: 100%;" type="text"/>	CONTRATO: <input style="width: 100%;" type="text"/>	OTROS: <input style="width: 100%;" type="text"/>

# CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROYECTOS PRIORITARIOS

## INFORMACION BASICA

**PPC**  
FORMATO BASE

CLAVES DE IDENTIFICACION						
FUENTE	ENTIDAD	PROYECTO	UR	OP	UR	OP

FECHA		
ELABORACION		

13	PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROYECTO

10 LOCALIZACION DEL PROYECTO						
ESTADO				ESTADO		

14	MODIFICACIONES AL PROYECTO

11 INTERRELACION CON OTROS PROYECTOS						
ENTIDAD	PROYECTO	UR	OP	NOMBRE		

15	DESVIACIONES Y CORRECCIONES

12 INDICADORES DE EVALUACION		
CLAVE	DESCRIPCION	VALOR















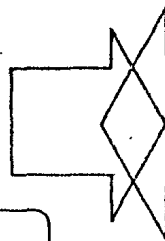












# CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE PROYECTOS PRIORITARIOS

## INFORMACION BIMESTRAL

**PPS**  
FORMATO BIMESTRAL

CLAVES DE IDENTIFICACION						
IDENT.	ENTIDAD	PRCC	S.P.	PROY.	U.M.	CP

BIM. DE SEG.	FECHA ELABORACION		
	DIA	MES	AÑO
01			

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	
PROYECTO:	ENTIDAD:

01	OBSERVACIONES
Large empty area for observations	

NOMBRE DEL RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO:	FIRMA:

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

- Aguirre Velázquez, Ramón C.P.      Importancia de la Programación del Gasto Público en el Desarrollo Económico y Social. Segundo Congreso Nacional de Presupuesto Público. Subsecretaría de Egresos. SHCP. 1976.
- Banco de México.      La Actividad Económica en 1982. Revista de Comercio Exterior. Mayo de 1983.
- Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.      La Evolución Reciente y las Perspectivas de la Economía Mexicana. Economía Mexicana No. 2 y 4. CIDE.
- Congreso de la Unión.      Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.
- Dávila Mendoza, Miguel Ángel C.P.      Presupuesto por Programas, Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal. Asociación Interamericana de Presupuesto. ASIP 1981.
- Gabinete Económico del Consejo de Ministros Venezuela.      El Control de Gestión de los Entes Descentralizados. Seminario sobre la Evaluación y Control de la Gestión de los Entes Descentralizados. Caracas, Venezuela 1979.
- Haskell, Schell Erwin.      Técnica del Control Ejecutivo. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1966.
- Looney, Robert E.      Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990. Ed. Westview Press. Boulder, Colorado 1978.

- Newman, William. Programación, Organización y Control. Ed. Deusto 1966. (Colección Gestión).
- Nieves Jenkins, Gilberto Lic. La Política del Gasto Público. Documento Presentado en el Seminario Sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. 1981.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Bases Generales del Programa Anual de Auditoría 1984. Subsecretaría "B".
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial 31 de Dic. de 1982.
- Secretaría de Gobernación. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 29 de Diciembre de 1982.
- Secretaría de Planeamiento de Brasil. Sistema Gerencial de Acompañamiento Físico-Financiero de Proyectos y Actividades. VI. Seminario Interamericano de Presupuesto. Brasil 1977.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. 1981.
- Guía Técnica para la Estructuración y Control de Programas. Subsecretaría de Presupuesto
- Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977, 1980 y 1981.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. (1983).
- Ley de Planeación. Diario Oficial. 5 de Enero de 1983.

Ley de Obras Públicas. Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. México 1984.

Ley de Presupuesto Contabilidad y -- Gasto Público Federal

Soldevilla García, Emilio.

La Gestión de la Empresa Pública.  
Ed. Pirámide 1978.

Tello Macías, Carlos Lic.

La Política Económica en México  
1970-1976.  
Ed. Siglo XXI 1979.