

1  
2ej.

# SISTEMA PARA LA INSTRUMENTACION PROGRAMATICA-PRESUPUESTAL

## DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN LA SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



*Tesis que para la obtención del  
título en ciencias políticas y  
administración pública*

Presentan:

**José Alejandro J. Alvarado Bremer**

y

**Ricardo Osorio Monter**



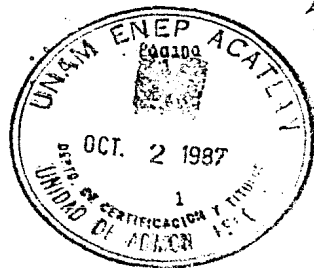
## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E



PROLOGO	
I. INTRODUCCION	3
II. ANTECEDENTES HISTORICOS	8
1. Primer Plan Sexenal 1934-1939	8
2. Segundo Plan Sexenal 1941-1946	9
3. Tercer Plan Sexenal. Programa Nacional de Inversiones 1953-1958	10
4. Cuarto Plan Sexenal. Programa Nacional de Inversiones 1953-1958	12
5. La Secretaria de la Presidencia	13
6. Primer Plan Quinquenal. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970	15
7. Quinto Plan Sexenal. El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976	16
8. Séptimo Plan Sexenal. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982	17
9. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	18

10.	El Presupuesto por Programa en la Administración Pública Federal	20
11.	Conclusiones	23
III.	MARCO TEORICO	28
1.	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	28
1.1.	Características Generales y Normatividad	28
1.2.	La Planeación, Etapas e Instrumentos	32
1.3.	Conclusiones	44
2.	La Teoría General de Sistemas	47
2.1.	La Teoría de la Cibernética y su Aplicación	52
2.1.1.	Características Generales de la Cibernética	52
2.1.2.	Conceptos	53
2.1.2.1.	El Operador y el Operando; la Transición y la Transformación	53
2.1.2.2.	Sistema	53
2.1.2.3.	La Entrada y la Salida	54
2.1.2.4.	El Acoplamiento y la Realimentación	56
2.1.2.5.	La Estabilidad	56
2.1.2.6.	La Perturbación	57
2.1.2.7.	La Regulación y el Control	57
3	Conclusiones	59

IV.

SISTEMA PARA LA INSTRUMENTACION

62

PROGRAMATICO-PRESUPUESTAL DEL

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO

DEL DESARROLLO EN LA SUBSECRETARIA

DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

1.	Diagnóstico	62
2.	El Sistema	67
2.1.	El Operador	71
2.1.1.	El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PNFD)	71
2.1.1.1.	Características	71
2.1.1.2.	La Política de Financiamiento del Desarrollo	72
2.1.1.3.	Naturaleza	73
2.1.1.4.	Objetivo General	75
2.1.1.5.	Objetivos Específicos de la Política de Financiamiento	76
2.1.1.5.1.	Recobrar y Fortalecer el Ahorro Interno	77
2.1.1.5.2.	Canalización Eficiente y Equitativa de los Recursos Financieros y Crediticios	79
2.1.1.5.3.	Reorientar las Relaciones Económicas con el Exterior	81

2.1.1.5.4.	Fortalecimiento y Consolidación Institucional del Sistema Financiero	82
2.1.2.	Conclusiones	83
2.2.	Las Perturbaciones	84
2.3.	El Operando	85
2.3.1.	El Programa Operativo Anual de Financiamiento (POAF)	85
2.3.1.1.	Características	85
2.3.1.2.	Estructura	87
2.3.1.2.1.	Programación Global del Financiamiento del Desarrollo	87
2.3.1.3.	La Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	100
2.3.2.	La Programación-Presupuestación de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	101
2.3.2.1.	Principales metas de los Subprogramas Sustantivos del POAF	101
2.3.2.2.	La Estructura Programática Propuesta	121
2.4.	Los Reguladores y los Instrumentos de Regulación	139
2.4.1.	Subcomité Técnico para la Instrumen- tación Programática-Presupuestal del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	139

2.4.2.	Manual para la Instrumentación Programática-Presupuestal del PNUD	141
2.4.2.1.	Marco Jurídico	141
2.4.2.2.	Objetivo	142
2.4.2.3.	Lineamientos	142
2.4.2.4.	La Congruencia Programática	143
2.4.2.5.	Marco Conceptual de Categorías Programáticas	146
2.4.2.5.1.	Conceptos Básicos	147
2.4.2.6.	Procedimientos para el Registro, Control y Evaluación de la Programación Presupuestaria	156
2.4.2.6.1.	Registro de la Estructura Programática	156
2.4.2.6.2.	Control y Evaluación	158
3.	Conclusiones	160
IV.	CITAS BIBLIOGRAFICAS	163
V.	BIBLIOGRAFIA	165

PROLOGO

La observacion de la problematica de la Administracion Pùblica Federal, centralizada o paraestatal, en cuanto al rezago existente en la instalacion y consolidacion de sistemas y procesos administrativos, compromete al estudiante en Ciencias Politicas y Administracion Pùblica a orientar su interes y esfuerzo hacia la investigacion sistemática y ordenada de los factores que operan en esa realidad y en la proposición de alternativas que sienten las bases para una solución duradera. El presente estudio asume el compromiso de transformar, a través de una investigación teórico-experiencia, una de las tantas inconsistencias prevaletentes en la Administracion Pùblica Centralizada: la planeación de su etapa de instrumentación programática-presupuestal.

La tesis reúne tres años de experiencia sobre una fase de la instrumentación: la programación-presupuestaria, en una dependencia del Sector Pùblico preocupada por hacer uso racional del recurso presupuestal, en forma eficiente y eficaz, en el apoyo de acciones que coadyuvan a la implantación de políticas de trascendencia nacional. Consultas bibliográficas, metodologías oficiales, reuniones de trabajo, discusiones y disidencias, constituyen el acervo documental de la tesis, en su parte propositiva.



Se demuestra que la programación presupuestaria, orientada sistemáticamente, es capaz de continuar con la congruencia necesaria entre la planeación nacional, los programas de mediano plazo y su versión en el corto plazo, hasta materializarse en el presupuesto por programa, según lo estipula la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y el Sistema Nacional de Planeación. El presente trabajo propone una alternativa.

## 1. INTRODUCCION

La tesis se compone, básicamente, de dos partes: una teórica y otra empírica. En la primera se incluyen los antecedentes históricos, el análisis del Sistema Nacional de Planeación y el enfoque teórico sustento de la alternativa propuesta; y en la segunda, se propone un sistema para instrumentar el Programa Nacional de Financiamiento en las unidades adscritas a la Subsecretaría del Ramo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las razones que motivaron tanto la elección del tema como el estudio del caso de la Subsecretaría mencionada son las siguientes:

1) Los que escriben sostienen que, en contradicción con la actitud pasiva de las autoridades vinculadas con la administración del gasto público federal, manifiesta en la escasa difusión de metodologías y procedimientos para la homogeneización de la técnica del presupuesto por programa,\* la técnica atraviesa por una crisis de credibilidad en cuanto a su utilidad para la programación y control de actividades; para la asignación de responsabilidades y de recursos, y para la instrumentación administrativa de la programación sustantiva.

2) Por la naturaleza de las funciones de la Subsecretaría del Ramo, vinculadas con la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de la política de financiamiento del

\* La que existe es ambigua de carácter muy general e inconexa.

Gobierno Federal, representa un reto profesional para diagnosticar e instalar un sistema administrativo que permita definir, en congruencia con la programación de mediano plazo, los objetivos y metas presupuestarias del corto plazo, de una dependencia cuyos resultados no son la prestación de bienes y servicios, sino la planeación y ejecución de política económica.

En el capítulo II los antecedentes históricos, a través del análisis de la opinión de los autores consultados, la planeación nacional, desde sus orígenes, parece de un mismo mal: no se instrumenta, no se programan acciones congruentes con la etapa de formulación, en el corto plazo. El proceso de planeación se detiene, precisamente, en la etapa de formulación; no se establece corresponsabilidad en los planteamientos por parte de los sectores involucrados: público, privado y social. Se formula de 1930 a 1976, una gran variedad de planes; no se conocen programas operativos.\* Los avances comienzan en 1977, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la instalación paralela del presupuesto por programa y la del Plan Global en 1980. Con el inicio se gestan dificultades prevalecientes hasta nuestros días. 1) El desfaseamiento en la

\* Este problema, como lo asienta el libro 'Discusiones sobre Planeación' era una deficiencia propia de los países latinoamericanos... la gran mayoría de (estos países), no formulan ni ejecutan planes anuales operativos que correspondan a la misma cobertura que los planes de orientación (...). El problema radica en que tales sistemas de decisión de corto plazo no suelen configurar una política general coherente, por lo que en la práctica las decisiones de política no guardan relación con los planteamientos sustantivos de largo plazo producidos por el sistema de planeación, ni son consecuentes entre sí'. (Ilpes, Discusiones sobre Planeación; Siglo XXI Editores, México, 1985; pp. 41 y 42).

publicación de los instrumentos de la planeación para lograr la congruencia entre plan - programa - presupuesto; y el de la consecuente promulgación de los instrumentos organizacionales: Ley Orgánica, Reglamento Interior, manual de Organización. No existe la secuencia lógica planeación-organización, no obstante los planteamientos contenidos en los 'Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación'; y, 2) La clasificación funcional por actividades del Presupuesto de Egresos de la Federación, aunada al desfase de las etapas del proceso administrativo planeación-organización inciden de tal manera que el contenido funcional de la organización determina la estructura programática de las Dependencias. El proceso se desfasa en organización-planeación.

Fue indispensable incluir, en el Capítulo III, inciso 1, un apartado para exponer y comentar el Sistema Nacional de Planeación con el propósito de destacar su instalación, por un lado, como un paso importante en la consolidación no sólo del proceso de planeación sino del proceso administrativo público en su conjunto; y por el otro, con el fin de familiarizar al lector en el manejo de los conceptos administrativos utilizados en todo el estudio. En las conclusiones, se realizan proposiciones para contribuir en la consolidación integral del sistema.

En el inciso 2, se establecen las bases teóricas que nadrán de auxiliar el desarrollo de la técnica de la programación presupuestaria. Se consideró la posibilidad de adaptar los

modelos teóricos utilizados por Alejandro Carrillo Castro, Beatriz M. de Souza Warlich, Frenent<sup>o</sup> E. Kast y James E. Rosenzweig, Saul N. Katz y otros\*, sin embargo los modelos no se adaptaban al objeto de estudio. Se optó, pues, por estudiar y adaptar el modelo de los fundadores de la Teoría General de los Sistemas. Se explica ampliamente el por qué de la elección de la perspectiva cibernética y se realiza una descripción comentada de los conceptos y sus definiciones.

En el capítulo IV, el sustantivo, pone en práctica la teoría. Se inicia con el diagnóstico, indispensable para cualquier diseño de sistemas. Al establecerse las definiciones se busca que el sistema les dé respuesta, en forma ordenada. Después, se clasifican y ponen en su lugar los elementos interactuantes. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo como 'el operador'. Para que el lector y sobre todo el técnico en programación conozca el contenido del Programa se hace una exposición del mismo con la intención de vincularlo a la sustantividad a fin de que, con el aprendizaje de esta, establezca la relación estrecha que debe existir entre la planeación sustantiva y la programación administrativa (operando); ese es precisamente el cometido: garantizar la congruencia entre los objetivos y metas de la programación sustantiva con los de la programación presupuestaria

\* Sobre este particular se consultó el libro 'Teoría General de Sistemas y Administración Pública' de Lampero, Gilgardo; Et, al; Editorial Universitaria Centroamericana, Costa Rica 1977.

(administrativa), así como el control de los resultados en términos de eficacia y eficiencia. Si se modifica uno, también el otro. El problema está en cómo lograrlo. Se proponen instrumentos de regulación y se modifica la estructura programática de la dependencia en estudio, como prueba de la utilidad del sistema.

Por último, al terminar cada uno de los capítulos, se darán las conclusiones correspondientes.

## II. ANTECEDENTES HISTORICOS

### 1.- El Primer Plan Sexenal 1934-1939

En 1930, se publica la Ley sobre Planeacion General de la República, que concede facultades a la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas para coordinar la formulacion del Plan Nacional de Mexico.

Conforme a esto, en la segunda convencion ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, el 3 de diciembre de 1933, se aprobo el primer Plan Sexenal, base de la campaña politica y futura politica economica del regimen del General Lazaro Cardenas del Rio.

Según Miguel A. Wionszek, y en ello coincide José Luis Ceceña Cervantes, el Plan Sexenal lo era sólo de nombre. 'Constitua un bosquejo general de la politica economica (...) orientada, en primer lugar, a lograr que el pais saliera de serias dificultades de origen externo y encaminada, en segundo lugar, a alentar el desarrollo economico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles' (1). Para su formulación el Gobierno integró una Comisión de Colaboración, misma que entregaria su aportacion al Partido Nacional Revolucionario.

El Plan tuvo muchas carencias tanto en su formulación y aún más en su instrumentación. La escasa experiencia en planeación nacional y la incipiente organización del Estado así lo determinaron. Como lo afirman, por un lado, José Luis Ceceña, éste no fue "... más que la expresión de un conjunto de las ideas aisladas hasta entonces, y de algunos buenos deseos ( ); y por el otro, Wlonszek, cuando señala la inexistencia de instrumentos prácticos para su ejecución, así como de un organismo económico o estadístico que tradujera las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos.

## 2.- El Segundo Plan Sexenal 1941-1946

Paradójicamente, el Segundo Plan Sexenal fue formulado en una oficina técnica creada por el General Cárdenas, de la Secretaría de Gobernación.

Las diferencias entre éste y el primero no son muchas; si acaso presenta, una mejoría en términos conceptuales. En 1943, fue creada una Comisión Intersecretarial para su instrumentación. No hubo resultados concretos. El Plan no pasó de contener buenas intenciones y sugerencias mal estructuradas. La instrumentación anual del plan no existió. Como afirma Ceceña "... nunca se elaboraron los planes anuales de que se habla (en el plan), ni se realizaron los convenios, ni menos, se logró la coordinación del primer plan sexenal con el segundo y con los censos que se levantarían en marzo de 1940' (3).



En forma paralela a la supuesta ejecución del plan, fueron creados dos organismos cuyas encomiendas fueron, entre otras, las de asesorar al Ejecutivo sobre la solución de problemas económicos; presentar iniciativas para el desarrollo del país; unificar la acción económica del gobierno, presentar proyectos de Ley para fomentar la actividad económica; etc. Estos fueron, en 1941, el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue sustituido, en 1942, por la Comisión Federal de Planificación Económica dependiente de la Secretaría de Economía. Las funciones del Consejo fueron complementadas en la Comisión al tener, esta última, la responsabilidad de realizar estudios para la formulación de planes a fin de atender los problemas que pudiera generar el estado de guerra.

Son bien conocidos los efectos positivos que sobre la economía, el sector externo principalmente, tuvo la Segunda Guerra Mundial. Puede afirmarse, con Wionszek, que la indiferencia del régimen de Avila Camacho por la planeación económica se debió, fundamentalmente, al auge económico presentado en el período.

### 3.- Tercer Plan Sexenal.

Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952).

Aún con los efectos positivos de la postguerra en el comercio exterior y ante la necesidad de industrializar al país con el

apoyo de recursos externos se formuló el proyecto de inversiones que no fue sino el inicio de una etapa de 'planificación económica para obtener préstamos internacionales' (4). El BIRF demandaba 'que el crédito mexicano presentase, conforme a un cuestionario fijado por el propio banco, estadísticas e informaciones generales que le permitieran conocer las condiciones del país en los últimos diez años' (5). En el cuestionario se solicitaba la descripción general de cada uno de los proyectos y el plan general de inversiones. El contenido del plan superó, sin duda, al de los planes anteriores; sin embargo, adoleció de unidad metodológica y de consistencia en la información estadística, así como en el establecimiento de prioridades. Como el primero y segundo plan sexenal no se formulaban programas específicos de mediano plazo, ni se instrumentan en el corto plazo. 'Aunque hubo proyectos que se realizaron, dice José Luis Deceña, ello ocurrió, de nuevo, al margen del plan...' (6).

Colateralmente, se crea, en 1948<sup>6</sup>, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de las operaciones de las entidades paraestatales, según lo establecía la 'Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal',\* así como el 'Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones'\*\*. Dicho organismo no funciona.

\* Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947

\*\* Diario Oficial del 31 de enero de 1948

#### 4.- El Cuarto Plan Sexenal. Programa Nacional de Inversiones 1953-1958

El panorama que encontró el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, al recibir la administración, era poco prometedor, 'las finanzas federales se encontraban mal; las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban de continuo para obtener mas fondo de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era débil' (7). Ante semejante panorama el jefe del Ejecutivo ordenó, en 1953, la formulación de un programa de inversiones del sector público. Se crea, para elaborar el diagnóstico y el programa de inversiones, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Comité de Inversiones. La adscripción del Comité a la Secretaría de Hacienda trajo consigo problemas de índole político que dificultaron su desempeño. Sin embargo, aunque su vida fue corta recopiló información suficiente para elaborar el diagnóstico base de la política económica del sexenio. Para resolver el problema político y fortalecer el papel de la planeación el Presidente acuerda transferir el Comité a las oficinas de la Presidencia de la República, modificando su denominación por 'Comisión de Inversiones'. A partir de ese momento, todas las inversiones debían obtener el dictamen de la Comisión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía proporcionar los fondos para los proyectos. 'Por primera vez en la historia de la planificación

en México [se apuntan] los objetivos generales que se buscaba alcanzar, si bien de manera muy vaga y subrayando que son estimaciones aproximadas...' (8). Empero, las carencias metodológicas persistieron y el programa no fue sino el resultado de sumar el costo de los proyectos de las dependencias y entidades paraestatales, sin fijar prioridades sectoriales ni la interrelación de los proyectos de inversión de un sector con otro u otros. Aunque en 1957, se adicionaron a la Comisión nuevas funciones en materia de investigación económica y financiera, no mostró avances relevantes en materia de planeación. El control de proyectos de inversión fue el perfil de su actividad.

#### 5.- La Secretaría de la Presidencia.

En la "Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, se establecen las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, entre las que destacan: elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como los programas especiales; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades; planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. De esta manera la nueva Secretaría absorbe las facultades de la Comisión de Inversiones y las ubica en una de sus unidades: La Dirección de Inversiones Públicas. Las restantes son: la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la de Legislación y

la de Asuntos Administrativos. 'Esta peculiar estructura que situaba en el funciones de una importancia claramente disimil en el mismo nivel organizativo, fue consecuencia de consideraciones personales y administrativas' (9). Situación que motivó el divorcio de un proceso integral: la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público. A este problema se le unió un viejo vicio; creer que la planeación nacional es la reunión de planes y programas de inversión. A pesar de la creación de una comisión intersecretarial, responsable de la formulación de planes nacionales de desarrollo; de disposiciones jurídicas, acuerdos presidenciales en su mayoría, que obligaban los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a proporcionar información a la Secretaría de la Presidencia y a formular sus propios programas de inversión, la planeación y, por ende, la política económica fue sumamente general, poco indicativa en cuanto a la estrategia y políticas a seguir y careció de instrumentos que materializaran lo planeado en acciones concretas.

Se sabe que, entre los resultados obtenidos por la Secretaría de la Presidencia, destaca la formulación de un plan de acción inmediata 'de inversiones' 1962-1964. No se hizo público el documento. Faya Viezca afirma que 'debido a que el crecimiento económico había sido lento en los años anteriores a 1961, el Gobierno elaboró el Plan de Acción Inmediata con el fin de activar la economía' (10). Wlonszek explicó los factores del estancamiento de la siguiente manera: 'La demanda interna no no

podido suplir la falta de impulso dinámico de la demanda externa. El ritmo reducido de la inversión privada obedece, en parte, a circunstancias político-sociales, pero se debe también a la expansión insuficiente de la demanda efectiva de los sectores de bajo ingreso\* (11). Así que, para impulsar la inversión en sectores productivos, el Gobierno Federal opta por ampliar las contrataciones de crédito externo y orientar la inversión hacia la creación de infraestructura y la industrialización, con el inconveniente de que dicha política se sustentó en una planeación deficiente. Los resultados de dicho plan nunca se conocieron; no se ejecutó. De la misma manera, el marco jurídico de la planeación se quedó en el papel. En 1963, se presenta al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal de Planeación. En esta se establece con carácter obligatorio por parte del Ejecutivo Federal, la formulación sexenal del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. La sucesión presidencial para el período 1965-1970, y el cambio de legislatura impidieron la aprobación de dicho proyecto.

#### 6.- Primer Plan Quinquenal. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

En realidad fueron dos los instrumentos que reflejan el esfuerzo de planeación nacional del sexenio 1964-1970: El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, y el Programa del Sector Público también para ese período.

El primero, formulado por la Comisión Intersecretarial integrada por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Presidencia, contiene lineamientos específicos para la acción del Estado y estímulos para la iniciativa privada. Como el Plan de Acción Inmediata, no se publicó, y la función de orientador de la acción del Estado y marco indicativo para la inversión privada se quedó en el papel.

El segundo, sustentado en las directrices del primero, recopiló los programas de cada una de las dependencias y entidades del sector público, y de esta manera se precisaron funciones, acciones coordinadas y una política uniforme para las acciones del sector público. 'El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970', no fue dado a conocer sino a unos cuantos funcionarios, pero nunca al público, razón por la cual se le llamó el 'plan secreto' (12).

7.- Quinto Plan Sexenal. El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976.

Formulado por la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, constituye uno de los antecedentes de la clasificación de los programas derivados de la planeación. Se compone de seis capítulos. En el primero se establecen los objetivos; en el segundo, la estructura del programa; en el tercero, los programas sectoriales; en el cuarto los especiales; en el quinto, los regionales; y en el sexto, las acciones para la ejecución del programa.

Se fijan los objetivos y las metas a alcanzar, clasificando la inversión por sectores. En apoyo a la inversión se definen los lineamientos de la política financiera. Para la instrumentación del Programa, la subcomisión de inversión-financiamiento habría de aprobar anualmente los programas de las entidades del sector público; la evaluación de sus resultados; el concurso para la realización de obras y adquisiciones; el dictamen de obras con financiamiento externo; la celebración de convenios con los Estados; la determinación de las importaciones para cada proyecto; la de seminarios de evaluación de proyectos; y la coordinación de la acción pública y privada.

8.- Séptimo Plan Sexenal. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Es un instrumento de formulación partidista; plataforma de la campaña para la Presidencia de la República de José López Portillo. Como los otros planes de origen partidario, se distingue más por su contenido ideológico que por sus virtudes técnicas. Se realizan planteamientos generales sin sentar las bases para su instrumentación. Como lo menciona Arturo Guillén "... lo que se tenía terminado no era un plan de desarrollo, sino, más bien, un plan para el plan" (13).

Existen adelantos metodológicos para la instrumentación de los planes. Se clasifica a la planeación en tres niveles: la concertada, la convenida y la obligatoria. La primera, en un



marco de Estado Interventor, se refiere a la aplicación de políticas para inducir acciones conjuntas entre los sectores público, privado y social. La segunda corresponde a las acciones conjuntas entre el Gobierno Federal, Estatal y el Municipal, a través de convenios de desarrollo. Para su instrumentación se crean los comités de planeación en los estados. Finalmente, la planeación obligatoria corresponde a la planeación de las actividades de la administración pública centralizada y paraestatal.

9.- El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 15 de abril de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Global de Desarrollo. En este se establecen los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que han de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscare su cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regional (D. O. 15-IV-1980).

A partir de entonces se sientan las bases para clasificar los instrumentos de planeación con los que cuenta el Gobierno Federal para promover el desarrollo. Se inicia la diferenciación de las vertientes de la instrumentación en sus cuatro aspectos: obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción. De igual manera con la conjunción de acciones entre dependencias y sectores, la formulación de planes, programas y proyectos, la

interrelación que debe existir entre los mismos, se vislumbra la posibilidad de crear e instalar el sistema nacional de planeación. Estas acciones son, de hecho, el antecedente inmediato del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el decreto que promulga el Plan se establecen las responsabilidades tanto de la Secretaría de Programación y Presupuesto como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Le corresponde a la primera: 1) establecer las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales; 2) promover la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y regionales; 3) integrar el Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo; 4) promover, con los coordinadores de sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado; y 5) evaluar periódicamente la ejecución del Plan. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde formular y ejecutar el programa financiero.

A las segundas, dependencias y entidades, les corresponde elaborar y actualizar sus planes y programas en congruencia con los objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización de acciones del Plan Global.

Con la intención de apegarse en la medida de lo posible a una perspectiva globalizadora, sin un marco jurídico completo, un

sistema de planeación que coordine las acciones de planeación y el control y evaluación de sus resultados y con carencias en el sistema de programación, el Plan Global define una Filosofía Política, marco de referencia de su acción; un diagnóstico de la situación actual y de sus antecedentes a partir de la Revolución de 1910; conforme a éste, define y precisa los objetivos nacionales y las políticas interna, externa, de seguridad nacional y de impartición de justicia; se establece la estrategia económica y social para el periodo; las políticas económicas, sociales, regionales, urbanas; los instrumentos para su implantación y el impacto de las acciones en la estructura social.

10.- El Presupuesto por Programa en la Administración Pública Federal.

El Gobierno de la República en el período 1976-1982, lleva a cabo una reforma administrativa tendiente a apoyar la planeación del desarrollo. Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reasignan funciones en las Secretarías de Estado; se crea el órgano central de planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto; y se divide a la Administración Pública Federal en dos niveles: la centralizada y la paraestatal. Además, como acciones de reforma, se inicia la sectorización de la administración, clasificando las actividades de las Secretarías de Estado de acuerdo con su competencia y adscribiendo todos aquellos organismos descentralizados y

empresas de participación estatal afines, dentro del sector correspondiente. A las Secretarías de Estado se les denomina y faculta como cabezas de sector, debiendo coordinar todas las acciones de planeación, de reforma administrativa y de financiamiento en el sector coordinado de su competencia, que emanaran de las dependencias globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con la creación de esta última dependencia se inicia la instalación del presupuesto por programa en los niveles central y paraestatal. Son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento los instrumentos jurídicos que coadyuvan a la instalación del presupuesto por programa en las dependencias del Ejecutivo Federal. En el artículo 40. de dicha Ley se dice que 'La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico social que formule el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto'. Además, en el artículo 70. se establece que 'cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público'.

Así, las tareas relacionadas con la programación-presupuestación convergen, para efectos de formulación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El gasto público federal, dice la citada Ley, se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, en tanto que la evaluación de su ejercicio se

expresa mediante la elaboración del informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Las entidades quedan obligadas por la Ley, en el artículo 17, a presentar sus anteproyectos de presupuesto 'con base en los programas respectivos'. Es la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsable de integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El modelo utilizado para incorporar el presupuesto por programa en la Administración Pública Federal, corresponde al que Gonzalo Harter denomina 'funcional por programa'. Esta clasificación se integra por funciones y subfunciones y refleja las atribuciones de la Administración Pública de acuerdo con su ámbito y naturaleza, de tal manera que facilita una adecuada identificación de las actividades que realiza. De esta clasificación se deriva la estructura programática, misma que se relaciona con la organización administrativa para la asignación de recursos, ubicando en el nivel de programa a las Secretarías, Subsecretarías y Oficinas Mayores y los subprogramas con las Direcciones Generales. Para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, controlados presupuestalmente, se identifican en el nivel de programa y, a sus niveles inmediatos, en el nivel de subprograma.

A partir del sexenio 1976-1982, se inició la expedición de manuales de procedimientos para la formulación del anteproyecto de presupuesto. Contienen un marco conceptual que define los significados de los términos función, subfunción, programa, subprograma, proyecto, objetivo, meta, actividad; es decir, un glosario de definiciones cuya pretensión es la de homogeneizar el manejo del lenguaje administrativo para la presentación del presupuesto por programa. Es éste el periodo gubernamental que inicia el esfuerzo por vincular el plan con el presupuesto por programa.

## ii. Conclusiones

De esta breve reseña sobre la experiencia mexicana en el campo de la planeación del desarrollo económico se desprenden las siguientes conclusiones:

Primera.- La mayoría de los planes analizados, fundamentalmente los primeros, fueron elaborados con escasos conocimientos relacionados con los métodos de planeación. Esto se explica, en parte, por la falta de técnicos especializados en la materia que adoleció nuestro país en las primeras décadas de la etapa post-revolucionaria.

Segunda.- Aunque se trataba de dar continuidad a la planeación de un sexenio a otro-nuestra de ello es que el régimen anterior elaboraba el Plan para el siguiente sexenio-ésta no se daba en

virtud de que el Presidente en turno sólo observaba del Plan lo que se encontraba de acuerdo con sus ideas y aplicaba en materia de política económica sus propios proyectos considerando, incluso, las nuevas condiciones internas y externas que influían a la economía racional en ese momento.

Tercera.- Aunque los planes de desarrollo pretendían imprimir un carácter integral al proceso económico, en la práctica esto no se daba por las deficiencias metodológicas que se encontraban en el Plan: no se especificaban concretamente los objetivos de desarrollo en cada uno de los sectores de la economía; en consecuencia, las metas no podían definirse con precisión ni guardaban congruencia entre sí; por otra parte, no se establecían los instrumentos de mediano y corto plazo que desagregaran y detallaran sus contenidos; los programas de inversión eran proyectados por cada dependencia de manera aislada y no por órgano central que les imprimiese congruencia y orientación de acuerdo con los objetivos del desarrollo nacional; en consecuencia, los costos del Plan no se relacionaban con los ingresos del Gobierno Federal; ocasionando con ello, que en diversas ocasiones los planes no resultaran viables desde el punto de vista económico.

Cuarta.- Aunado a las deficiencias teóricas y metodológicas en materia de planeación, la estructura organizacional del sector público no se adaptaba a las necesidades de los planes; los cambios que se observaron en la estructura administrativa del

Gobierno durante estos años (aumento o disminución de secretarías, empresas paraestatales, organismos descentralizados, etc.), obedecieron más bien al deseo de cubrir necesidades de carácter económico, social, educativo, etc., que no se encontraban incluidas en el Plan. Muchas dependencias se creaban o desaparecieron por intereses políticos creados y no a consecuencia de una reestructuración organizacional preconcebida.

Quinta.- En el mandato López Portillista la planeación del desarrollo cobra su mayor auge. Durante este sexenio se realizan reformas en los diversos ámbitos de la sociedad mexicana para hacer posible la planeación económica: Se lleva a cabo una Reforma Administrativa a efecto de poner a la par la evolución de la estructura institucional del Gobierno Federal con la evolución que había experimentado la práctica de planear la actividad económica; se intentó adaptar, por decirlo de alguna manera, la organización del Gobierno a los planes que pretendió aplicar.

Debe subrayarse también, y esto resultó un gran avance, que en este sexenio se incorporó oficialmente el presupuesto por programas para garantizar eficiencia en las actividades y funciones de las dependencias y el uso racional de los recursos.

Aún cuando este régimen fue calificado por muchos como 'el sexenio de los planes', el Plan Global de Desarrollo representó en ese momento el Plan Nacional más acabado y mejor elaborado en comparación con sus antecesores. Concibió al desarrollo



económico como una totalidad integral; definió objetivos y metas para cada uno de los sectores, señalando los recursos y las acciones, en el tiempo y en el espacio, que eran necesarios para alcanzarlos. Orientó hacia los objetivos nacionales no solo las actividades del sector público, sino también las de los sectores social y privado, intentando su complementariedad en el desarrollo del país. Esto no significa que el Plan y su aplicación no haya acusado deficiencias. Estas se ponen de manifiesto precisamente en su ejecución pues no señala los instrumentos de corto plazo que harían posible su desagregación y aplicación concreta en los niveles más bajos de la administración pública. De igual manera, el marco jurídico que asigna facultades y responsabilidades es aún inconsistente. Por otra parte, la estructura de la planeación dispuesta en el Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo resulta aún ambiguo, ya que no distingue en forma precisa ni las etapas de planeación ni la diferenciación que debe existir entre la formulación de planes de mediano plazo y la instalación de la programación en el corto plazo. Tampoco las acciones de compatibilización programática que deben ejecutar los coordinadores de sector y los responsables en el control y evaluación de los mismos. Los planteamientos globalizadores de interacción de actividades programáticas entre dependencias y entidades pierden, con lo expuesto, todo sentido. No se puede planear en forma global cuando el sistema de planeación es aún incipiente.

La desagregación del Plan en los programas operativos, como se observa en los antecedentes, es una de las grandes lagunas de la planeación en México. Para hacerlo se requiere, como lo señala Gonzalo Martner en 'Planificación y Presupuesto por Programas', de clasificaciones programático-presupuestales unitarias, afines entre los planes y/o programas de mediano y corto plazo y la programación presupuestaria, así como, de metodologías que apoyen la fijación de los resultados de la ejecución de dichos planes y programas, en lo que para Martner es la parte más limitante del presupuesto por programas y actividades. En esa materia, tanto el periodo gubernamental pasado como el actual aparentemente subestiman al valor de dichas metodologías. La que existe, como se demuestra en el Capítulo IV, inciso 1, es imprecisa: obstaculiza la coordinación entre el plan y los programas presupuestarios.

### III. MARCO TEORICO

#### 1.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La experiencia mexicana en planeación del desarrollo logra un avance en cuanto a la articulación de acciones en la materia con la formulación y expedición, en junio de 1984, del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este se define como 'Un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo' (14).

##### 1.1. Características Generales y Normatividad.

Para instalar el sistema, consolidarlo en la Administración Pública Federal, apoyar a los Gobiernos Estatales y Municipios en el logro de sus objetivos, inducir en los particulares y en las organizaciones sociales acciones vinculadas a los propósitos de la Planeación Nacional, se tuvo que legitimar la función del Estado como rector de la economía, a través de reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 'Corresponde al Estado, dice la Constitución en su artículo 25, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la

Soberanía Nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución ... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés general' (15).

Para organizar a la Administración Pública Federal en las tareas de planeación se instituye, en el Artículo 26 Constitucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y el Plan Nacional de Desarrollo para sujetar 'obligatoriamente los programas' de la misma.

'El Estado, conforme al artículo 26, organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación (...) y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo'.

Para garantizar la rectoría del Estado en la economía, la inducción y concertación de acciones encaminadas al desarrollo nacional sólo es viable mediante la inexistencia de monopolios y

prácticas monopólicas con excepción de aquellas funciones que ejerza el Estado en áreas estratégicas. De ahí que en el Artículo 28 Constitucional se prohíban los monopolios privados, para evitar el acaparamiento de riqueza y la acumulación de capital en minorías privadas. La existencia de estos haría imposible la dirección de la economía.

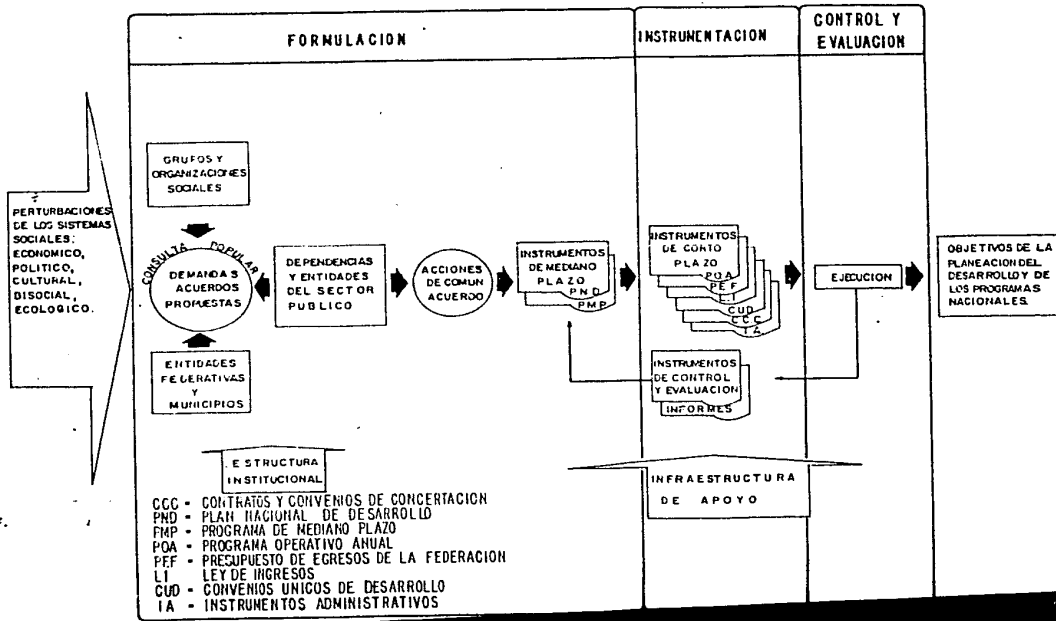
La función del Ejecutivo en materia de planeación se realiza con la promulgación y publicación, respectivamente, de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En la Ley se establecen los objetivos y los conceptos básicos de la planeación; y se instala el Sistema Nacional de Planeación Democrática, sus modalidades, las responsabilidades de las dependencias del Ejecutivo, Legislativo y de los sectores social y privado.

Los Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática fijan el marco conceptual, el orden de la participación, los niveles y grados de la misma, las etapas e instrumentos para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Es ésta una herramienta oportuna y de gran utilidad para reformar la Administración Pública, a fin de imprimirle mayor racionalidad a su gestión, ubicando en un marco de competencia específico las actividades gubernamentales y sociales relacionadas con la planeación.

En el cuadro I se explica en forma sistemática el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el medio ambiente del SNPD, considerado éste como parte del sistema político mediante el cual se planea y organiza la respuesta a las demandas sociales, se localizan los insumos externos (necesidades y demandas sociales, fenómenos políticos, económicos, culturales) e internos (problemática de la administración pública; deuda pública, déficit del sector público, deficiencias en el proceso administrativo, despilfarro de recursos, orientación arbitraria de los mismos, etc.). Estos insumos se filtran al sistema mediante un proceso de 'consulta popular' que recoge las demandas, acuerdos y propuestas de los grupos y organizaciones sociales y privadas, de las dependencias, organismos y entidades del sector público federal y de las Entidades Federativas y Municipios. De ahí se derivan acciones de común acuerdo, mismas que se integran al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas de Mediano Plazo.

Es a través de los Programas Operativos como se instrumentan los objetivos, estrategias, prioridades, políticas y lineamientos de la planeación nacional. Para apoyar la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas se ubican, dentro del sistema, la 'infraestructura institucional' y la 'infraestructura de apoyo'. La primera distingue los niveles gubernamentales para llevar a cabo la planeación nacional, a saber: el nivel global, sectorial e institucional. La segunda se

# SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



constituye por un 'subsistema de capacitación para la planeación económica y social'; por los 'sistemas nacionales de Estadística y de Información Geográfica'; por el programa de 'Modernización de la Administración Pública Federal'; y por el 'Subsistema Nacional de Proyectos'. Como instrumentos de control y evaluación están, por una parte, el Informe Trimestral de la situación económica y las finanzas públicas; el informe mensual de los gabinetes especializados; el mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento, y el informe de las auditorías gubernamentales. Por otra parte, los instrumentos de evaluación son: los Informes de Gobierno; el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; la Cuenta Pública; los Informes Sectoriales e Institucionales; los informes sobre áreas y necesidades específicas; y el Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental. Estos instrumentos tienen como propósito llevar el seguimiento y balance periódico de la ejecución del Plan y los programas en alcance de los objetivos del desarrollo.

En resumen, el SNPD debe organizar la Administración Pública Federal a través de la definición de conceptos e instalación de instrumentos para homogeneizar el proceso de planeación en las Dependencias, Entidades, Estados y Municipios a fin de dar cause y solución a las perturbaciones provenientes de los sistemas sociales.

## 1.2. La Planeación, Etapas e Instrumentos



'El proceso de planeación, se define en los Principios y Organización del SNPD, como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaboradas' (16). Se distinguen, pues, dentro del proceso, las fases de a) formulación, b) instrumentación, c) control y, d) evaluación.

a) La formulación del Plan y los programas, 'es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional (de desarrollo) y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad, el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se establece la orientación que la política de que se trate deberá observar, así como las metas previstas a alcanzar para ese lapso; los programas que requieren la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación con los estados; la concertación con los grupos sociales; y los

tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo en el Plan Nacional' (17).

Los instrumentos normativos de mediano plazo que integran esta etapa son: el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Estos últimos se clasifican en: sectoriales, estratégicos (regionales y especiales) e institucionales. Se comentará aquí única y exclusivamente el programa sectorial por ser este el que formula, instruye, controla y evalúa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Plan Nacional de Desarrollo 'es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y municipios' (18). El contenido del plan se define en el artículo 21 de la Ley de Planeación, al decir que el mismo 'precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica social, y regirá el contenido de los programas que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática'.

En el nivel de plan se ubica única y exclusivamente al PND, con el fin de imprimirle congruencia y lógica al proceso de planeación. Son los programas de mediano y corto plazo los que desagregan y detallan los planteamientos y orientaciones generales, de carácter cualitativo del plan, en acciones y resultados de carácter cuantitativo.

Los programas de mediano plazo identifican los objetivos, metas, políticas e instrumentos que contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del plan.

El capítulo cuarto de la Ley de Planeación establece las características que deberán reunir los programas sectoriales, mismas que deberán observarse en la formulación de éstos. 'Los programas sectoriales -estipula el artículo 23- se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán así mismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución'. Tanto la Ley de Planeación como el SNPD resaltan el criterio de congruencia, entre Plan y programa, programa de mediano plazo con programa de corto plazo, con el propósito de evitar contradicciones; es decir, acciones programadas que se contrapongan en la ejecución, obstaculizando los resultados.

b) La instrumentación 'es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programa de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos' (19). Estos ditimos corresponden al tipo de vertiente o naturaleza de la programación; a saber: obligatoria, de coordinación, de concentración y de inducción. Dado que el presente estudio tiene como objetivo estudiar la apertura programática de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público abundaremos en la vertiente obligatoria, cuyo instrumento representativo es el Programa Operativo Anual. Se estudiará, entonces, la parte de la programación-presupuestación.

En la etapa de instrumentación, vertiente obligatoria, se deben precisar las metas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos del mediano plazo. Se formulan documentos que, por su carácter operativo, establecen, en forma jerarquizada, en tiempo, espacio y costo, las metas parciales de la programación a mediano plazo, así como los instrumentos de política económica y social. Se distinguen, en esta etapa, dos líneas de programación anual: la operativa, que se refiere a los aspectos normativos y sustantivos y la presupuestaria a los aspectos financieros de la programación, esto es, el costo de las acciones. Estas dos líneas, estrechamente vinculadas, deben seguir un procedimiento que de romperse, obstaculiza el proceso de la programación:

- Se elabora un programa operativo anual (POA) para cada programa nacional de mediano plazo.
  
- En los POA se proyectan anualmente las variables de corto plazo, se definen con la mayor precisión posible los metas y recursos asignados.
  
- La programación presupuestaria tomará como punto de partida las orientaciones de política previstas en el POA para la definición de la apertura programática y la determinación de los recursos financieros necesarios.
  
- Basados en los requerimientos del POA y en el escenario financiero proyectado para el año, se asignan los niveles de gasto para cada sector administrativo.
  
- A partir de los niveles de gasto y de los lineamientos programáticos presupuestales, los sectores administrativos efectuarán los ajustes pertinentes a los programas operativos y formularán sus anteproyectos de presupuesto sectoriales, vinculándolos a los Criterios Generales de Política Económica para el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Ingresos.
  
- Aprobado al PEF, los sectores administrativos elaboran su Programa de Trabajo.

Sobre esta etapa en particular, la Secretaría de Programación y Presupuesto publica, en abril de 1985, el documento 'El proceso de Planeación 1985; Documento Básico, Etapa de Instrumentación'. En éste se contemplan las características del proceso de programación anual. Confirma lo aseverado en los Principios y Organización del SNPD, al manifestar que la etapa de instrumentación se continuará realizando mediante un proceso de programación anual.

Las ideas centrales son las siguientes:

- La programación operativa anual es antecedente y marco de referencia para la programación presupuestación. Por ello se establece la elaboración de los POA, del PEF, y de los programas de trabajo en un proceso integrado y secuencial. Estos últimos contemplan el porvenir de la operación administrativa de las dependencias y sus resultados calendarizados trimestralmente.
- Los POA proyectan variables de corto plazo, en función de las orientaciones de los Programas Nacionales y de las situaciones coyunturales.
- La responsabilidad de dirigir la instrumentación, control y evaluación de los Programas Nacionales, es de los sectores administrativos.
- La programación anual comprende tres fases:

10.- Elaboración del Programa Operativo Anual.

20.- Elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y ajustes a los POA.

30.- Elaboración del Programa de Trabajo.

- Los sectores administrativos responsables deberán establecer, con base en el programa operativo anual, los indicadores y las metas de resultado apropiadas sobre las cuales se llevara un seguimiento durante el año de que se trate.

- La meta de resultado es una estimación cuantitativa de ámbito nacional que sirve para determinar las acciones que el Ejecutivo debe realizar para cumplir con los objetivos de la Planeación del Desarrollo en forma obligatoria. Indica el grado de avance en la consecución de las metas de mediano plazo.

- En los Programas de Trabajo y en la definición de las metas presupuestarias, los sectores deben revisar sus aperturas programáticas a fin de adecuarlas a las prioridades de los programas de mediano plazo correspondientes. Se establecen los programas, subprogramas, metas presupuestarias y proyectos estratégicos de inversión a través de los cuales el Sector Público Federal contribuirá al logro de las metas de resultado,

especificando la responsabilidad que en el cumplimiento de las metas tendrá cada una de las unidades presupuestales del sector.\*

Con el cumplimiento de estas etapas se logra la integración de los programas operativos anuales, obedeciendo al principio de unidad de la programación\*\*. En la medida que este proceso se desfasa, el programa operativo todo será inconsistente y revelará contradicciones en la ejecución e imprecisión en los informes de control y evaluación. De ahí la importancia de entender la función de SNPL, sus componentes, etapas e instrumentos. En la medida en que se da prioridad a la planeación, en su etapa de instrumentación, la programación presupuestaria será congruente con la sustantiva de corto y mediano plazo.

La estructura de la planeación de mediano plazo puede entenderse con claridad en el cuadro II. Se indica la clasificación de los programas de mediano plazo y su contenido.

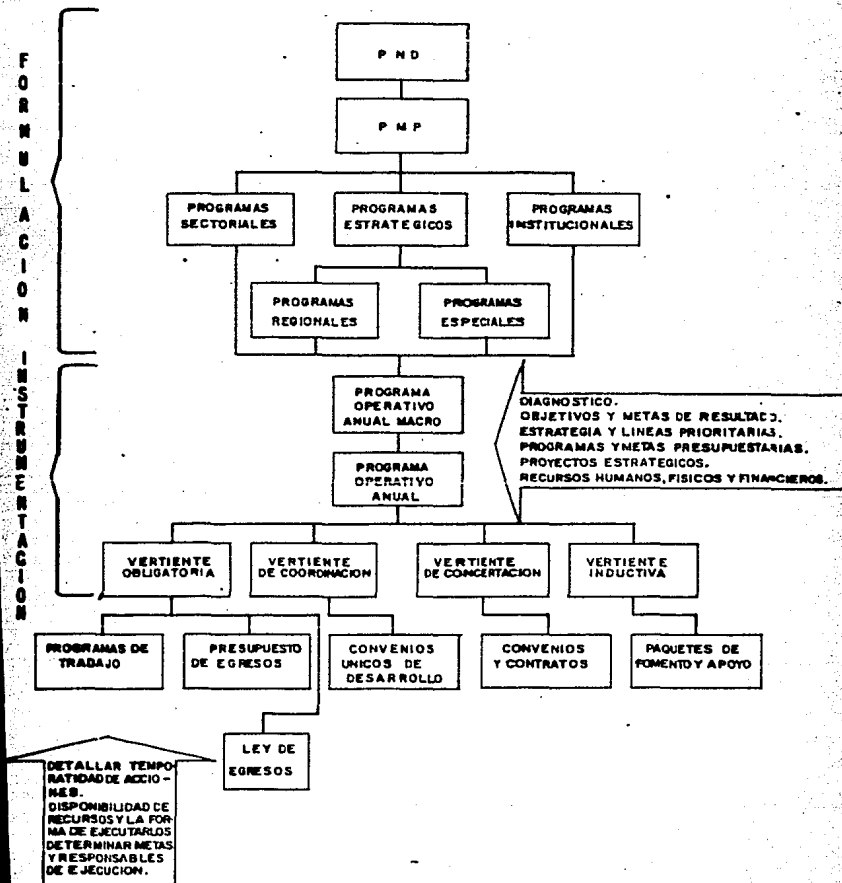
En el cuadro III se identifica la estructura jerárquica de la planeación de mediano y corto plazo. Se hace especial énfasis en el programa operativo anual y en la programación en la vertiente obligatoria, a fin de distinguir los instrumentos y sus contenidos, utilizados por la SHCP.

- \* SPP (Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal y Contabilidad. *El Proceso de Planeación 1985. Documento Básico. Etapa de Instrumentación, Abril de 1985.*
- \*\* Ver Martner, Gonzalo, *Planeación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI Editores, México 1975, pp.*



ESTRUCTURA DE LA PLANEACION DE MEDIANO Y CORTO PLAZO

F O R M U L A C I O N  
I N S T R U M E N T A C I O N



## ESTRUCTURA DE LA PLANEACION A MEDIANO PLAZO

	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO	PROGRAMA SECTORIAL	PROGRAMAS ESTRATEGICOS		PROGRAMAS INSTITUCIONALES
				REGIONALES	ESPECIALES	
RESPONSABLE DE SU FORMULACION	S. P. P.	DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR	DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR	S. P. P. DEPENDENCIAS COORDINADORAS	DOS O MAS DEPENDENCIAS COORDINADORAS	ENTIDADES PARAESTATALES
NIVEL EN QUE SE FORMULA	GLOBAL	SECTORIAL	SECTORIAL	SECTORIAL	SECTORIAL	INSTITUCIONAL
COBERTURA ESPACIAL	NACIONAL	NACIONAL O SECTORIAL	NACIONAL O SECTORIAL	REGIONAL	NACIONAL O REGIONAL	NACIONAL O REGIONAL
COBERTURA TEMPORAL	MEDIANO PLAZO	MEDIANO PLAZO	MEDIANO PLAZO	MEDIANO PLAZO	MEDIANO PLAZO	MEDIANO PLAZO
FUNCION	DEFINIR PROPOSITOS, ESTRATEGIA GENERAL, POLITICAS DE DESARROLLO INDICAR LOS P.M.P.	DETALLAR LOS PLATEAMIENTOS DEL P.M.P. CON LA IDENTIFICACION DE OBJETIVOS, METAS, POLITICAS E INSTRUMENTOS.	ESPECIALIZAR OBJETIVOS, PRIORIDADES, POLITICAS, E INSTRUMENTOS ESTIMAR RECURSOS Y RESPONSABLES DE EJECUCION	ATENDER REGIONES ESTRATEGICAS, PARA EL DESARROLLO NACIONAL	ATENDER PRIORIDADES DEL DESARROLLO DEL PAIS	DEFINIR LA FORMA DE APLICACION Y OPERACION DE INSTRUMENTOS DE POLITICA, PARA COADYUDAR AL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS, PRIORIDADES, ESTRATEGIAS Y POLITICAS.
PARTICIPANTES	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA A.P.F. GRUPOS SOCIALES EN-	SEGUN LO DEFINA EL P.M.P. CORRESPONDIENTE.	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA A.P.F.	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERATIVAS, GRUPOS SOCIALES	DEPENDENCIAS DE LA A.P.F. DE ACUERDO CON LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERA LA LEY.	LAS ENTIDADES PARAESTATALES CUYAS FUNCIONES SEAN HEMORRÓLOGAS PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS PRIORITARIOS.

c) El control: 'Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la ejecución de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Se distinguen en el SNPD dos modalidades de control: la de tipo 'normativo y administrativo y el control económico y social'. Para los efectos del presente estudio, se pondrá especial énfasis en el primer tipo de control; es este el más vinculado al proceso de programación-presupuestación así como al seguimiento de las normas, técnicas y metodologías. En el proceso de programación-presupuestación se vigila el apego a las mismas, con el propósito de definir en forma lógica y homogénea la estructura de la programación, para que esta obedezca a criterios de congruencia-con relación a lo planeado a corto y mediano plazo; de consistencia - para medir el grado de interdependencia entre los objetivos y metas presupuestarias, intermedias y operativas de los programas o entre los programas ubicados en una misma subfunción; y jerárquica, a efecto de precisar racionalmente la

categoría de cada meta. En el proceso de ejecución este tipo de control lleva el seguimiento del avance de los programas; se vigila el cumplimiento de las metas programadas, y en caso necesario, propone acciones correctivas, organizacionales y/o de control interno para alcanzar los objetivos.

d) 'La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año. La evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de la programación anual' (20). La evaluación se plantea como actividad permanente de la Administración Pública Federal, en cualquiera de sus tres niveles (global, sectorial e institucional) y, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley de Planeación 'El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación'.

La evaluación, a igual que el control, es sujeta a una diferenciación. Se distinguen cuatro tipos de evaluación:

ai) La evaluación programática-presupuestal;

aii) La evaluación de la gestión de la Administración Pública.

aiii) La evaluación contable, y

aiv) La evaluación económica-social.

ai) A partir de la primera, se mide el avance y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos; el comportamiento del gasto y de su financiamiento y la incidencia de las acciones gubernamentales con la problemática económica y social; aii) La evaluación de la gestión de la administración pública federal, revisa el grado de cumplimiento de la normatividad que rige a la Administración Pública y el manejo honesto y eficiente de los recursos; aiii) La evaluación contable se expresa en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y es una revisión realizada por el Poder Legislativo acerca del origen y aplicación de recursos. Se integra por informes trimestrales del grado de avance de los programas. Hace énfasis en el cumplimiento de las metas presupuestarias e intermedias y la explicación, en su caso, de las variaciones, positivas o negativas, con relación a lo programado. Este tipo de evaluación guarda similitud con la programática presupuestal. Se diferencia, por una parte, en la especificidad del análisis contable y, a la vez, es un ejercicio auto evaluatorio de las unidades presupuestales; y, por otra, es

el destinatario de los informes. Con la evaluación programática presupuestal se integra el Informe de Gobierno que el C. Presidente de la República rinde anualmente a la Nación. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal se dirige trimestralmente a la Cámara de Diputados; los informes periódicos constituyen el sustento del informe anual de este tipo de evaluación. Con el propósito de ampliar la información, la Contaduría Mayor de Hacienda solicita anualmente a los sectores administrativos información adicional, a través de cuestionarios o de índices temáticos a desahogar.

El informe trimestral de Cuenta Pública refleja el avance en el logro de las metas registradas en el proceso de programación-presupuestación. Si la definición y precisión de metas es deficiente, los informes igual lo serán y puede darse una situación contradictoria, al no reflejar la programación y sus informes, tanto los resultados reales de la gestión pública como el costo de las mismas.\*

aiv) Finalmente, la evaluación económico-social es el análisis de los resultados de la ejecución del Plan; constituye el diagnóstico de la situación económica social y política del país.

### 1.3. Conclusiones

\* Sobre este particular se hace un mayor abundamiento en el capítulo IV, inciso 1.

Primera.- Como puede observarse en el contenido de este capítulo, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el presente régimen ha superado muchas de las deficiencias que se observaron en sexenios anteriores en lo referente a la Planeación del Desarrollo, y ha logrado avances significativos en esta materia. Al contemplar a la planeación con una visión sistémica ha conseguido imprimirle orden y congruencia. El SNPD define las etapas, componentes e instrumentos de la planeación y establece la estructura institucional encargada de formularla, instrumentarla, controlarla y evaluarla; así mismo considera a la planeación estatal y municipal como parte integrante del proceso global de planificación. El SNPD representa el marco de referencia idóneo para la aplicación de uno de sus instrumentos más importantes: El Plan Nacional de Desarrollo. Este, como instrumento más general de la planeación, define los principios políticos, el diagnóstico, el propósito, los objetivos de desarrollo y la estrategia económico-social para conseguirlos; de igual manera define la instrumentación de esta estrategia, es decir, diseña la política económica central, la social, las políticas sectoriales y la política regional. En cada una de éstas el P.N.D. establece en forma coherente los medios y fines de mediano y corto plazo, de cada uno de los sectores de la economía.

Segunda.- A diferencia de la planeación practicada en los años anteriores, que se estancaba en las generalidades, el SNPD precisa los programas de mediano y corto plazo, encargados de

detallar e instrumentar los lineamientos y objetivos del PNU. En los de corto plazo, se detallan aun más los metas y objetivos (un año) y se relacionan con los recursos presupuestales para su consecución. Asimismo, se establecen las dependencias responsables de su ejecución.

Tercera.- Aun es incipiente la sistematización e integración de normas, metodologías y manuales que apoyen la etapa de instrumentación. Quedan lagunas, sobre todo en el proceso de programación (definición de estructuras programáticas y fijación de metas presupuestarias, intermedias y operativas) para formular en forma homogénea los instrumentos de planeación. El sistema, para consolidarse realmente en la Administración Pública, debe orientar sus esfuerzos hacia el diseño de estos elementos técnicos. De no hacerla, la etapa de instrumentación estará débilmente sustentada. El nivel más específico de la planeación (la de carácter operativo) adolecera de una base sólida y, por ende, el control de gestión y la información que se deriva del control y la evaluación sera imprecisa. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal redundará en información inexacta, poco objetiva y de escasa utilidad para informar al Poder Legislativo de la gestión pública del Ejecutivo. Como se leerá más adelante, la coherencia metodológica existente en el SNPD y el 'Documento Básico, Etapa de Instrumentación' se rompe con la 'Normatividad para la formulación de Estructuras Programáticas' publicado, también por SPP. La secuencia y la unidad del proceso se interrumpe por las impresiones de esta última metodología.



La forma de revertir el problema, de integrar la planeación "desde abajo", se logra al orientar, en forma prioritaria la "infraestructura de apoyo" del SNPD, hacia la formulación de los presupuestos por programa y de los programas de trabajo; es decir, mediante la capacitación de los recursos humanos, la adaptación del servicio civil de carrera para imprimirle continuidad a las acciones; y el impulso a la investigación con "1) el desarrollo de métodos y técnicas; y 2) el análisis comparativo (...) de experiencias nacionales y extranjeras" (21).

A partir del capítulo siguiente se propone un método de programación para cubrir precisamente esta carencia administrativa.

## 2. La Teoría General de los Sistemas

La Teoría General de Sistemas permite diferenciar las variables interesantes que toman parte en un determinado fenómeno; se puede precisar las relaciones entre las mismas, la transformación que sufren, por qué, y cuáles son las alternativas del comportamiento futuro. Se ubican en un plano el objeto de estudio, su medio ambiente, los factores que le afectan, los procesos de los que hecha mano para sobrevivir en forma estable o a través de algún cambio; y, finalmente, el resultado que produce y cómo éste afecta al medio ambiente. La posibilidad de captar lo

interesante y descartar lo intrascendente se logra con el enfoque sistémico. En la Administración, cuyos procesos y etapas se encuentran bien definidos, nos acerca a la creación de mecanismos, procedimientos, 'sistemas' que permitan establecer las conexiones e interrelaciones entre esos procesos y etapas, al permitir contemplar el comportamiento del todo por la interacción de las partes. Como afirma Ludwig Von Bertalanffy: 'para comprender no se requiere solo los elementos, sino las relaciones entre ellos (...)' De modo que la Teoría General de Sistemas es la exploración científica de 'todos' y 'totalidades'. 'La tendencia a estudiar sistemas como entidades más que como conglomerados de partes -contienda el autor, citando a Ackoff- es congruente con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya fenómenos en contextos estrechamente confinados sino, al contrario, abrir interacciones para examinarlas y examinar segmentos de la naturaleza cada vez mayores' (22).

Para los efectos de una investigación cualquiera son los procedimientos analíticos la clave para llegar al conocimiento objetivo de lo estudiado. 'Proceder analítico', dice el mismo autor, quiere decir que una entidad investigada es resuelta en partes unidas, a partir de las cuales puede, por tanto, ser constituida o reconstituida, entendiéndose estos proceder en sus sentidos tanto material como conceptual. Es éste el principio básico de la ciencia 'clásica', que puede circunscribirse de diferentes modos: resolución en encadenamientos causales aislables, búsqueda de unidades

'atómicas' en los varios campos de la ciencia, etc.' (23). Son precisamente las interrelaciones entre los elementos de un sistema el cometido básico del análisis sistémico; de ahí que la definición más general de sistema sea: 'conjunto de elementos de interacción'. El sistema se identifica por la existencia de interacciones fuertes entre los elementos que conforman un organismo vivo, una máquina; el reino vegetal o animal, una sociedad, o una comunidad; un órgano del cuerpo humano o una célula, una organización o una parte de la misma, etc. Todos los componentes del mundo real pueden ser analizados desde la perspectiva de la Teoría General de Sistemas. Esta se sustenta en el modelo de sistema abierto, que se caracteriza por la interacción dinámica de sus componentes y el ciclo de retroalimentación. 'El modelo básico, afirma Bartalanffy, es un proceso circular en el cual parte de la salida es remitida de nuevo, como información sobre el resultado preliminar de la respuesta, a la entrada, haciendo así que el sistema se autoregule, sea en el sentido de mantener determinadas variables o de dirigirse hacia una meta deseada' (24).

La Teoría ha tenido, a través del tiempo, una ramificación, cuya especialización ha sido determinada por el objeto de estudio. Así, se conoce, entre las más importantes, la teoría dinámica de los sistemas, la cibernética, la teoría de los estímulos, la teoría de conjuntos, la teoría de las organizaciones formales, las redes y las gráficas, etc. Todas tienen en común el estudio de las relaciones entre los elementos interactuantes.

Es para todas válida la definición de sistema como 'conjunto de elementos interactuantes'. Y se entiende para los mismos el concepto de interacción 'cuando X' elemento de P, están en relaciones R, de suerte que el comportamiento de un elemento P en R es diferente de su comportamiento en otra relación R' (25). Las interacciones serán siempre 'fuertes', no lineales o triviales; la acción sobre otro y otros elementos (y de éstos hacia aquel) manifiesta influencias diversas, provocando una transformación en los estados de los mismos.

Para los efectos de la presente investigación es la teoría de la cibernética la seleccionada para formular el Sistema de Instrumentación Programática presupuestal del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Los argumentos son los siguientes:

a) El modelo cibernético es usado comúnmente para describir la estructura formal de mecanismos de regulación, mediante diagramas de bloque y de flujo. Es útil para la explicación gráfica del funcionamiento de un sistema, mediante el conocimiento de la información que ingresa, de la forma en que es transformada y los cambios que sufre al salir. Se establece una relación básica entre entrada y salida.

La regulación en el sistema de instrumentación desempeña un papel preponderante para la definición de los objetivos y metas de los

programas y subprogramas, a través de la operación de una metodología que establezca un marco conceptual lo suficientemente claro para delimitar las fronteras y el nivel de la gestión programática, expresada en objetivos y metas.

b) La cibernética es, básicamente 'una teoría de los sistemas de control basada en la comunicación (transferencia de información) entre sistema y medio circulante y dentro del sistema; y en el control (retroalimentación) del funcionamiento del sistema en consideración al medio' (26).

El sistema de instrumentación es, básicamente, un sistema cuyo funcionamiento depende de la información proveniente de los instrumentos de planeación de mediano y corto plazo como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo y su Operativo Anual en su parte sustantiva. Estos instrumentos transfieren información a la programación presupuestal, incidiendo en la definición de las metas presupuestarias. El medio ambiente del sistema se conforma por dichos instrumentos así como por los cambios que sufra la Administración Pública Federal. La cibernética reúne los elementos conceptuales necesarios para la formulación y exploración del sistema.

c) La teoría de la cibernética es lo suficientemente flexible para adecuarse a las necesidades de cada investigación. Aunque sus razonamientos tienen en fondo matemático (algebraico) sin

profundizar en ellos y con base en los elementos conceptuales básicos, se puede diseñar, explicar y proyectar el funcionamiento de un sistema cualquiera.

## 2.1. La Teoría de la Cibernética y su aplicación.

Se llevará a cabo una adaptación de la Teoría al caso práctico del sistema propuesto, con la obtención y explicación de los elementos esenciales de la teoría de la cibernética. Los argumentos de su aplicación resultan suficientes para darle un carácter sistemático al proceso de instrumentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Se exponen, pues, los principales conceptos del enfoque.

### 2.1.1. Características Generales de la Cibernética

a) 'La Cibernética (...) es el estudio de sistemas abiertos en cuanto a la energía y cerrados en cuanto a la información y del control, es decir, sistemas de información herméticamente cerrada' (27).

b) La cibernética ofrece una estructura que permite comprender, ordenar y describir todos los sistemas (maquinas) singulares.

c) La cibernética se plantea todas las posibilidades de comportamiento, incluso más allá de lo real, a fin de prever las posibles reestructuraciones de un caso particular.

## 2.1.2. Conceptos.

### 2.1.2.1. El Operador y el operando; la transición y la transformación

En forma simple Ashby expone, para su comprensión, los conceptos aludidos en el presente inciso. Parte del ejemplo de la acción del sol sobre la piel. Aquello sobre lo que se actúa, la piel pálida, se llamará operando; el factor (sol) se llamará operador, y aquello en lo que se transforma el operando se llamará transformada. El cambio ocurrido es la transición; esta queda especificada por dos estados (piel pálida - piel oscura) y por la indicación de que cambia a qué. Para que se dé el cambio el operador debe actuar en más de un operando, provocando una transición característica en cada uno de ellos. El conjunto de transiciones es una transformación.

### 2.1.2.2. Sistema.

Se afirmó en incisos anteriores que sistema es 'Un complejo de elementos en interacción'. Dicha definición requiere de un abundamiento para ayudar tanto a identificar un sistema como para crearlo. Siempre se tendrá interés en aquellos hechos que sufran transformaciones. 'La verdad, afirma Ashby, es que en el mundo que nos rodea, sólo ciertos grupos de hechos pueden experimentar transformaciones cerradas y uniformes. Algunas veces es fácil,

otras, difícil descubrir dichos grupos. No sólo la historia de la ciencia, sino inclusive la historia de investigaciones aisladas abundan en ejemplos (...). Generalmente, el descubrimiento implica el otro método para definir un sistema; enumerar las variables que deben tenerse en cuenta. Por lo tanto, sistema significa no una cosa, sino una nómina de variables. Esa nómina puede modificarse y es una de las tareas más comunes del experimentador; consiste en modificar la lista (tener en cuenta otras variables) hasta encontrar un conjunto de variables que ofrezca la uniformidad requerida\* (28). Para que la nómina de variables se modifique debe interrelacionarse con otras variables hasta acoplarse y obtener un comportamiento uniforme, con resultados también uniformes. El sistema, en sí, entraña esa interrelación de variables, su transformación, acoplamiento y uniformidad. El sistema alcanza su máximo desarrollo cuando entre sus variables se da un comportamiento uniforme y un estado estable.

Para aplicar su teoría Ashby hace una equivalencia entre sistema y lo que él llama 'máquina'. Es importante destacar que en base a este concepto se realizarán las definiciones posteriores.

### 2.1.2.3. La entrada y la salida

Dos aspectos deben considerarse para analizar el proceso de entrada y salida de información en un sistema; el cambio de estado a estado y el cambio de transformación a transformación.



El primero se da en el interior del sistema, en su propia conducta interna; el segundo obedece a la influencia de factores externos, en donde el sistema debe modificarse para hacer frente a las condiciones planteadas en el medio ambiente.

El cambio de estado a estado se refiere a las series de posiciones que un sistema adopta en el transcurso de un lapso determinado. La sucesión de estados define una trayectoria o una línea de comportamiento. El cambio de transformación a transformación implica un cambio de conducta del sistema. Para que estos cambios se manifiesten debe fluir información hacia el sistema a través de su entrada. En la salida deberán observarse los cambios que sufra la información recibida a través de la entrada del sistema. '... la entrada de la maquina, afirma Ashby, corresponde al conjunto de estados dados por sus parámetros,\* puesto que al alterar éstos o aquellos es afectado el comportamiento de la maquina' (29). En conclusión, existen ciertos lugares definidos de entrada a través de los cuales se pueden provocar cambios en el comportamiento del sistema y ciertos lugares de salida por los que se observan los cambios que sufren las variables. Cuando sobre un operando cualquiera se ejerce la influencia de la acción de un operador se motivan los cambios en los estados del sistema o bien la transformación del mismo; cuando esto último sucede se le denomina sistema transformado o transformada.

\* Se entiende por parámetro cualquier variable que determine el cambio de los estados del Sistema.

#### 2.1.2.4. El acoplamiento y la realimentación

Mucho se ha escrito acerca de la composición de los sistemas por subsistemas y estos en sub-subsistemas y así sucesivamente. Para efectos analíticos un fenómeno cualquiera, un organismo o una organización social o administrativa es susceptible de ser subdividida para su estudio. Es aislada y, a su vez, descompuesta para conocer su estructura, funcionamiento, las relaciones entre sus elementos y sus relaciones con el entorno, líase subsistemas o medio ambiente. Debe considerarse en todo momento, que dicho subsistema está acoplado con otro, y éste con otro, etc., formando una cadena de interrelaciones en donde cada subsistema incide en el vecino en su entrada, es decir, se establece una relación de entrada y salida.

La salida de uno afecta en la entrada de otro. La salida influye en las condiciones, entorno, conformado por subsistemas; por lo tanto modifica los parámetros y la entrada; estableciéndose un ciclo dinámico denominado retroalimentación y realimentación.

#### 2.1.2.5. La estabilidad

'La incapacidad de poner un límite a los estados del sistema a lo largo de alguna trayectoria corresponde al concepto de inestabilidad' (30). Los límites son definidos por la existencia de leyes, normas, políticas, directrices, etc., y mecanismos de

regulación capaces de mantener, a través del control, los cambios del sistema dentro de su capacidad y sus potencialidades. Cuando esto sucede se dice que el sistema es estable y persiste; cuando no, es inestable y desiste; '... sólo cuando el conjunto (sistema) es estable la transformación puede llegar a sus potencias más elevadas sin restricción alguna' (31).

#### 2.1.2.6. La Perturbación

Es lo que desplaza a un sistema de un estado a otro. Si un sistema se encuentra en estado de equilibrio, por tanto todas sus partes, y es remitido a un estado de desequilibrio, entendiéndose inestabilidad, se debe a los efectos de una perturbación. Si el sistema adolece de articulaciones fuertes entre sus partes o que alguna de éstas no se encuentra debidamente acoplada, una sobre carga de perturbaciones puede, inclusive, motivar su destrucción, si aquéllas no son reguladas y controladas oportunamente.

#### 2.1.2.7. La regulación y el control

A continuación se cita textualmente al autor para la definición de estos conceptos. Su explicación es sumamente clara, traducirla e interpretarla podría desvirtuar su significado y claridad.

'La regulación está esencialmente relacionada con el flujo de variedad (...) la cantidad de regulación que puede obtenerse está

limitada por la cantidad de información que es posible transmitir por un determinado canal. La regulación bloquea el flujo de variedad\*.

\*El termostato perfecto sería uno que a pesar de la perturbación, mantuviera la temperatura constante en el nivel deseado. En general, se requieren dos características: que se mantenga la temperatura dentro de estados límites y que exista correspondencia entre el margen y el que se desea. Lo que debemos señalar en particular es que el conjunto de todos los valores permisibles  $D$ , tiene menos variedad que el conjunto de todos los valores posibles en  $E$ , pues  $N$  es algún conjunto seleccionado entre los estados de  $E$ . Si  $F$ , es un regulador, la inserción de  $F$  entre  $D$  y  $E$  disminuye la variedad que es transmitida de  $D$  a  $E$ . Por lo tanto una función esencial de  $F$ , como regulador, es que bloquea la transmisión de variedad desde la perturbación a la variable esencial\* (32). La regulación es la acción de regular. Para regular se requiere de un instrumento regulador. El termostato es el instrumento y el mantenimiento del agua a una temperatura determinada es la regulación. La regulación entraña el control que se sirve a su vez de instrumentos para indicar, seguir y corregir un comportamiento \*... una regulación perfecta de los resultados por  $R$  hace posible un control completo de los resultados por  $C$ \* (33). El control es instalado por el investigador para llevar un seguimiento pormenorizado de los acontecimientos que le permita conocer si el comportamiento del sistema, y de sus elementos, es el deseado.

El control aporta los elementos informativos para corregir, inclusive, la función del regulador. Si la regulación no es la adecuada, el control lo indicará.

### 3. Conclusiones

Como se señaló en las conclusiones del inciso 1, una de las principales carencias del proceso de planeación puesto en práctica en este sexenio, se encuentra en su aplicación en los niveles más particulares, es decir, en el proceso programático presupuestal; ello se debe, entre otras razones, a que en esta materia solo se han propuesto procedimientos de carácter general y los aspectos más particulares han sido descuidados en detrimento de los cimientos sobre los que se construye la planeación. De ahí la necesidad de diseñar métodos, técnicas y procedimientos que se orienten a cubrir esta laguna. La finalidad del presente capítulo consistió, precisamente, en presentar el marco teórico que sustenta el método que los autores proponen para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz las actividades relacionadas con la programación-presupuestación.

Para los que escriben, la teoría de los sistemas resulta idónea para estos propósitos. En primer lugar, nos provee de un 'enfoque' para observar un problema o situación en que su integridad, más que una nueva metodología, consiste en una actitud, en una disposición mental o manera de observar los fenómenos y analizar la realidad. Así al examinar el

comportamiento, la función o actividad de los elementos que intervienen en la programación-presupuestación, no se han de estudiar aisladamente, sino frente a las acciones y relaciones que tienen entre sí; no interesan las propiedades o atributos de los procesos independientes, sino el sistema en su conjunto, integrado por los elementos agrupados en una relación dinámica. De aquí que la idea esencial del enfoque de sistemas radica en que la actividad de cualquier parte de una organización afecta la actividad de cualquier otra. Resulta, entonces, que en los sistemas no hay unidades aisladas, por el contrario; todas sus partes actúan con una misma orientación y satisfacción de un objetivo común. De tal manera que es necesario el funcionamiento correcto de las partes para el eficaz desempeño del todo en su conjunto.

En segundo término, las herramientas conceptuales que ofrece el enfoque de sistema resultan idóneos para definir el lugar, la relación y el dinamismo que muestran cada uno de los elementos que constituyen el proceso programático presupuestal. De esta manera conceptos como regulador, operador, operando y medio ambiente, entrada y salida, perturbación, etc., se adaptan adecuadamente para imprimirle a la programación y presupuestación una visión ordenada y funcional.

En tercer lugar, otra idea que es pertinente resaltar para el caso de los sistemas, es la facultad que tienen de modificarse a sí mismos; en este sentido, los cambios no resultarán

accidentales, sino que, por el contrario pueden transformarse deliberadamente en forma planeada. Este argumento resulta importante para visualizar de esta manera al proceso que nos ocupa, pues si consideramos el dinamismo que muestra su medio ambiente, este tenderá a alterarse continuamente.

Finalmente, los elementos que constituyen la Teoría de la Cibernética se adecúan a las necesidades del sistema que se propone en el capítulo siguiente. La interrelación de los elementos, operador, operando, perturbación, regulador, entrada y salida, acoplamiento y realimentación, partes constituyentes del sistema, son la base teórica para, por una parte, obtener el diagnóstico e identificar las partes de un proceso administrativo desordenado y, por la otra, para el diseño, instalación, operación y evaluación del sistema propuesto.

IV. SISTEMA PARA LA INSTRUMENTACION PROGRAMATICO PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN LA SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

1. Diagnóstico

El Presupuesto por Programa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo concerniente al proceso de formulación de las aperturas programáticas es decir, la denominación de Programas y Subprogramas Presupuestarios así como la definición y precisión de objetivos y metas de los mismos, tiene las siguientes características:

a.- El proceso de la organización y sus instrumentos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su Manual de Organización) determinan, en buena medida, el criterio para definir y precisar los objetivos y metas de los presupuestos por programa de las Unidades Presupuestales adscritas a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Este proceso tiene, equivocadamente, la función de operador. Esto obedece, básicamente a las contradicciones y ambigüedades que presenta el documento editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1984, denominado 'Normatividad para las Estructuras Programáticas'. El problema central reside en el procedimiento fijado para la formulación de la programación presupuestaria.



Primero, por un lado, en el inciso B del Capítulo 3. 'Criterios para el establecimiento de estructuras programáticas' se establece que los programas y subprogramas se integran una vez definidas las acciones que las dependencias y entidades deben realizar para alcanzar los objetivos y metas del PND. Conforme a los incisos 'D' y 'F' se entiende que se considera el contenido de los Programas Operativos Anuales. Sin embargo, el inciso 'C' dispone que 'Con objeto de que la dependencia o entidad defina su estructura programática deberá tomar en cuenta las atribuciones que tiene asignadas con base en los (...) documentos legales' tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Reglamento Interior de la Dependencia y el Manual de Organización de la misma. No se establece para que se consideren unos y para qué los otros. La distinción es indispensable no sólo para una adecuada definición de la estructura programática sino también para la fijación de los objetivos y metas de los programas y subprogramas, fase medular de la técnica del presupuesto por programas y actividades. Por otro lado, el documento no establece criterios para la desagregación del programa o subprograma en objetivos y metas.\*

Segundo, en el inciso B, se establece la preponderancia de la etapa de la organización sobre la programación, cuando afirma que 'en caso de detectarse incompatibilidad entre las atribuciones conferidas al sector administrativo, o bien en el desempeño de

\* Precisamente, Gonzalo Martner afirma que 'Para el Presupuesto por Programas la definición de los productos finales es fundamental, pues es la que le da significado a la técnica y es, a su vez su factor más limitante', Martner, Gonzalo; op. cit., p. 202.

las mismas, y una actividad o conjunto de actividades programáticas a ejecutar, la entidad o dependencia deberá someter esta situación a consideración del grupo de concertación de estructuras programáticas a fin de adoptar las medidas correctivas que garanticen el acatamiento a las disposiciones jurídico-administrativas en vigor'. Lo correcto en ese caso es evaluar la posibilidad de adecuar las disposiciones jurídico-administrativas. El criterio de SPF es por demás obvio; la secuencia del proceso administrativo es programación-organización y no la inversa.

Y, tercero, los criterios están sumamente desarticulados, no se reconoce ningún orden. Un documento que se difunde en toda la Administración Pública Federal debería contar con unidad metodológica y ser sumamente claro, a fin de no prestarse a interpretaciones.

b.- Como consecuencia de lo anterior, según se podrá observar en el inciso 3.1 del presente capítulo, el Programa Operativo Anual del Financiamiento del Desarrollo (POAF) guarda congruencia con relación al Programa Nacional de Financiamiento (PNFD) y al PND. El 5o. apartado del Programa Operativo Anual de Financiamiento establece la denominación de los Programas y Subprogramas Presupuestarios, estos son, en cierta medida, congruentes con los programas estratégicos y los principales subprogramas definidos en dicho instrumento. La influencia organizacional inicia y se manifiesta con la definición y precisión de los objetivos de los

programas y subprogramas y las metas presupuestarias e intermedias de las mismas, respectivamente, en ese momento se pierde toda la congruencia del proceso, en la etapa de instrumentación. Basta observar el cuadro IV. El objetivo de un programa, el 'EK00 Formulación y Coordinación de la Política de Financiamiento y Fomento económico en materia de Precios y Tarifas de la Administración Pública', es el mismo para tres ejercicios fiscales diferentes. Esto resulta absurdo en un instrumento de corto plazo. También se manifiesta una falta de homogeneidad en la jerarquización de las metas, como resultado de la ausencia de un instrumento que regule su correcta definición. Los manuales y glosarios expedidos por SFP son sumamente ambiguos.

Este problema se hace más crítico al momento de instrumentar las decisiones de la Comisión de Gasto-Financiamiento en el ámbito de la Programación Presupuestaria y en el de la Organización. El caso más representativo es el de la instrumentación y aplicación de disposiciones que ordenen la reducción del gasto público. Se deciden las reducciones conforme a dos criterios: el presupuestal y el organizacional. Conforme al primero, se establecen los porcentajes de gastos a reducir por Dependencia; y al segundo, las estructuras que habrán de eliminarse. No se considera, en ningún momento, primero, los recursos comprometidos con objetivos y metas prioritarios y, segundo, los responsables de su ejecución.

CUADRO COMPARATIVO DE LA ELIACION DE LAS METAS PRESUPUESTALES E INTERMEDIAS DE LA UNIDAD TECNICA DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1 9 8 4		UNIDAD DE MEDIDA	1 9 8 5		UNIDAD DE MEDIDA	1 9 8 6		UNIDAD DE MEDIDA
CLAVE PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DENOMINACION/OBJETIVO	CLAVE PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DENOMINACION/OBJETIVO	CLAVE PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DENOMINACION/OBJETIVO
00		<p>POLITICA DE PRECIOS Y TARIFFAS DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</p> <p>Coadyuvar al fortalecimiento financiero de las entidades de la Administración Pública Federal, mediante la definición de la política de precios y tarifas que tienda a la generación suficiente de recursos propios y asegure los niveles razonables de déficit o superávit, dentro del contexto del Programa Financiero Global Anual del Sector Público.</p> <p>Coadyuvar, mediante una correcta y oportuna autorización, a que las modificaciones en los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, logren alcanzar el impacto deseado en las finanzas públicas y en las variables-</p>	EI	00	<p>FORMULACION Y COORDINACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO Y FOMENTO ECONOMICO EN MATERIA DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</p> <p>OBJETIVO: Coadyuvar al fortalecimiento del ahorro del sector parastatal, mediante la formulación, instrumentación, coordinación y control de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública, a efecto de lograr de manera específica el cumplimiento del presupuesto de recursos propios, propiciar el establecimiento de una estructura adecuada de precios relativos, evitar el otorgamiento de subsidios inequitativos y proteger el consumo básico.</p> <p>1 Proponer para aprobación superior la política y la estrategia de modi-</p>	EI	00	<p>DENOMINACION: FORMULACION Y COORDINACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO Y FOMENTO ECONOMICO EN MATERIA DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".</p> <p>OBJETIVO: participar en el fortalecimiento del ahorro del Sector Parastatal y su rehabilitación financiera, mediante la formulación, instrumentación, coordinación, control y evaluación de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal propiciando un presupuesto de recursos propios a través de la conformación de una estructura realista de precios relativos, evitando subsidios innecesarios e inequitativos y proteger el consumo básico.</p>

CUADRO COMPARATIVO DE LA DEFINICION DE LAS METAS PRESUPUESTALES E INTERMEDIAS DE LA UNIDAD TECNICA DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

C L A V E		1 9 8 4	UNIDAD DE MEDIDA	C L A V E		1 9 8 5	UNIDAD DE MEDIDA	1 9 8 6		UNIDAD DE MEDIDA	
PROGRA MA	SUBPROGRA MA	DENOMINACION/OBJETIVO		PROGRA MA	SUBPROGRA MA	DENOMINACION/OBJETIVO		PROGRA MA	SUBPROGRA MA	DENOMINACION/OBJETIVO	
		macroeconómicas, así como en las finanzas de las propias empresas.				ficación de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público anual y de mediano plazo.	Docto. Práct.			1 Formular la política de precios y tarifas -- plazos de modificación de precios y tarifas de la Administración Pública.	
		1. Proponer la política de precios y tarifas de la Administración - Pública Federal.	Docto.		2 Ejecutar la política de bienes y servicios de la administración - pública federal.	Actividad permanente				2 Definir el programa anual de Ingresos - del Sector Paraestatal y organismos -- descentralizados.	PROGRAMA
		2. Elaborar y proponer el programa de modificaciones a los precios y tarifas de las entidades del sector público.	Programa		3 Definir el programa anual de Ingresos del - Sector Paraestatal.	Docto.				3 Llevar a cabo los estudios para la de terminación de efectos económicos por sectores y composición de empresas -- por posibles modificaciones a precios y tarifas de bienes y servicios de la - Administración Pública.	ESTUDIOS
		3. Participar, mediante la elaboración de precios y tarifas, con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría en la formulación del Programa Financiero Global Anual del - Gobierno Federal, - del Departamento - del Distrito Fedu-	Docto.		4 Elaborar las resoluciones finales de las solicitudes de modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios de las entidades del sector público.	Docto. Dictámen					
					5 Participar como Secretario Técnico en la - Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.	Asistencia.					



CUADRO COMPARATIVO DE LA DEFINICION DE LAS METAS PRESUPUESTALES E INTERMEDIAS DE LA UNIDAD TECNICA DE PRELIOS Y  
TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1 9 8 4				1 9 8 5				1 9 8 6			
C L A V E		DENOMINACION/OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA	C L A V E		DENOMINACION/OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA	C L A V E		DENOMINACION/OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA
PROGRA MA	SUBPROGRA MA			PROGRA MA	SUBPROGRA MA			PROGRA MA	SUBPROGRA MA		
		8. Determinar el impacto neto, en las finanzas públicas, derivado del programa de modificación de precios y tarifas.	Estudios								
		9. Determinar el impacto en la estructura y rentabilidad financiera de las propias empresas.	Estudios								
		10. Estimar los efectos regionales de la modificación de los precios y tarifas	Notas								

FUENTE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION,  
1984, 1985, 1986. S.P.P.

c.- Las consecuencias de esta falta o ausencia de sistematización, entendiéndose nula interrelación de los elementos que participan en los procesos de Planeación y Organización, son los siguientes:

ci) La denominación de los programas y subprogramas presupuestales mantienen congruencia con las líneas prioritarias de acción expresadas en el POAF; sin embargo, la definición de los objetivos de los mismos corresponde a criterios meramente organizacionales y no programáticos.

cii) La designación de responsables de ejecución contradice la norma emitida en la Bateria y obedece al arbitrio de las Autoridades Presupuestarias de la Administración Pública Federal.

ciii) Los objetivos y metas, como resultado de la influencia organizacional, se define a largo plazo. Esto contradice las características básicas de la instrumentación.

civ) La calendarización para la consecución de las metas no considera ni el diagnóstico de la operación administrativa del ejercicio anterior (porque no es requisito y por lo tanto, no existe) ni tampoco las metas sustantivas fijadas en el POAF para el año siguiente. En tal virtud la calendarización de las metas refleja la simple operación administrativa y no propone específicamente las metas a alcanzar para coadyuvar en la consecución tanto del objetivo del Programa o Subprograma como de la meta sustantiva y/o de resultado que debe impactar.



cv) La consecuencia anterior dificulta el control de la gestión así como la evaluación de la eficacia y la eficiencia administrativa.

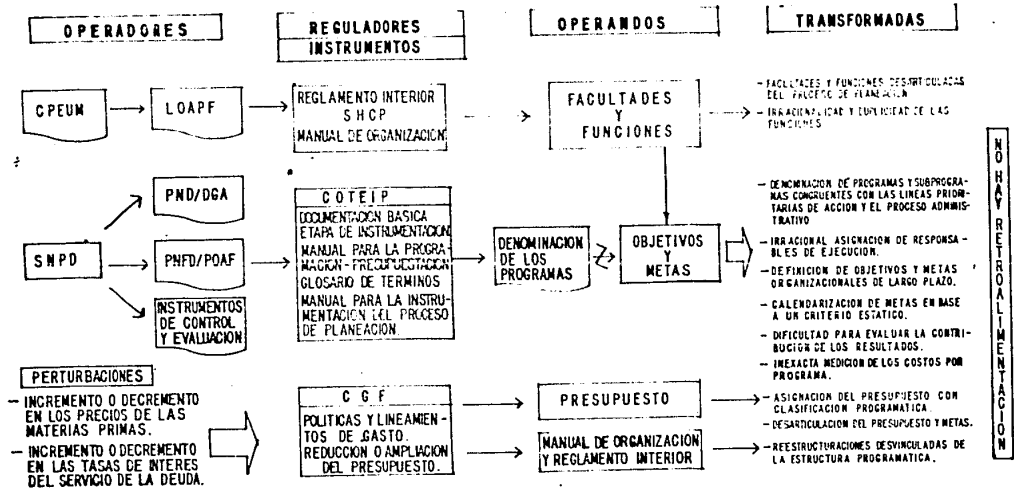
cvi) Por lo tanto, la medición de los costos por programa, subprograma y meta es imprecisa.

cvi) Cuando la situación económica del país obliga a la Comisión de Gasto Financiamiento a aplicar medidas para la reducción del Gasto Público, la instrumentación de dichas medidas desconsidera por completo el proceso de programación. Simplemente se reduce el Gasto al desconocer el impacto real que tendrá esa reducción en el alcance de los objetivos y metas, consecuencia obvia del desorden existente en la estructura programática en general. En el cuadro V se presenta en forma gráfica la manera como se ordena la instrumentación programática presupuestal.

## 2. El Sistema.

El Programa Operativo Anual de Financiamiento contempla la parte correspondiente a la programación presupuestación del Sector Hacienda y Crédito Público controlado presupuestalmente. El sistema propuesto tiene por objetivo coadyuvar en la instrumentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, al establecer los elementos participantes y el orden

# DIAGNOSTICO DE LA INSTRUMENTACION PROGRAMATICA PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL DE FINANCIAMIENTO.



NO HAY RETROALIMENTACION

**SIMBOLOGIA :** CPEUM = CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PND = PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
PCA = PROGRAMA GLOBAL ANUAL

COTEIP = COMITE TECNICO PARA LA INSTRUMENTACION DE LOS PLANES.

SNPD = SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA  
PNFD = PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO

CGF = COMISION GASTO-FINANCIAMIENTO

LOAPF = LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
POAF = PROGRAMA OPERATIVO ANUAL FEDERAL

de la interrelación de los mismos, a efecto de que se puedan definir los objetivos y metas presupuestarias en forma congruente con las metas de la programación sustantiva; asumiendo las exigencias presentadas por las perturbaciones provenientes del sistema económico; como respuesta a la situación derivada del diagnóstico administrativo; con una organización que se subordine en apoyo a esos objetivos y metas y que garantice la articulación de las funciones en ejecución, y con los instrumentos de control y evaluación que permitan la toma de decisiones a fin de aplicar medidas correctivas y, en su caso, modificar el contenido de la programación, en sus objetivos o en sus metas.

La función de operador la asume el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. De los cuatro objetivos específicos de la política de financiamiento (a tratar en el inciso 2.1) se derivan políticas, objetivos y metas de mediano plazo. El contenido de estas habla de 'operar' en el de la programación de corto plazo, es decir, en el Programa Operativo Anual de Financiamiento. Desde la perspectiva de los procesos podríamos afirmar que la formulación es el operador y la instrumentación el operando, de tal suerte que la maximización, minimización o estabilización de un resultado de mediano plazo, afecte a tendencia proyectada para los objetivos y metas del corto.

Las perturbaciones que afectan el comportamiento del sistema provienen, básicamente del sistema económico, aunque no se

desecha la posibilidad de verse afectado por otros sistemas como el biológico: el terremoto obligó por ejemplo, a canalizar recursos financieros y crediticios hacia la reconstrucción, ello motivó la incorporación en la planeación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un programa específico para su atención y el destino de recursos para su ejecución. Sin embargo, se consideran aquí los de carácter económico por ser estos los que comúnmente afectan en condiciones de estabilidad.

Se considera que el Sistema tiene un comportamiento estable cuando los objetivos y metas de resultado (de mediano plazo) se instrumentan integralmente, es decir, se consideran todas las acciones necesarias y se obtienen los recursos suficientes para su cumplimiento. Se hace frente a las perturbaciones dentro de los parámetros previstos.

Este se desestabiliza en el momento en que las perturbaciones son tales que, se impide la instrumentación de acciones por falta de recursos o, la inversa, los recursos son tantos que el dispendio de los mismos obstaculiza la obtención de los objetivos y metas de la Dependencia y la orientación de los recursos excedentes a la atención de prioridades para el desarrollo.

La información derivada del PNFU será canalizada a influir en el PDNF a través de dos instrumentos organizacionales de regulación: el Comité para la Instrumentación de los Planes, para la instrumentación sustantiva; y el Subcomité para la

instrumentación Programático-Presupuestal del PNFD (SUBCOTEIP), para la instrumentación administrativa. Este último dependerá orgánicamente del primero y tendrá como función primordial la de regular la formulación del presupuesto por programa (capítulo 5o. del POAF), así como la de instrumentar racionalmente las disposiciones emanadas de la Comisión de Gasto Financiamiento del Gobierno Federal para hacer frente a alguna perturbación, en materia de Gasto Público o los lineamientos de gasto de SPP, al seleccionar, en orden de prioridades, aquellos programas, subprogramas o metas y sus recursos, que habrán de ampliarse o reducirse. Se contará para ello con un instrumento normativo de regulación denominado manual para la instrumentación Programático-Presupuestal del PNFD.

Con este instrumento organizacional de regulación y la implantación del manual se instrumentarán las políticas y lineamientos para la formulación del presupuesto por programa de la Subsecretaría del Raso. Se obtiene la transformación del contenido de la programación-presupuestación y la información de sus resultados en los instrumentos de control (informes trimestrales del Avance Programático) y de evaluación (Informe de Cuenta de la Hacienda Pública Federal).

Se logra el acoplamiento del proceso de organización al de programación-presupuestación, subordinando el primero al segundo y no a la inversa.

La reorientación, con los cambios en la definición de objetivos y metas y la expresión de sus resultados, es un proceso viable y confiable. La información se convierte así en elemento útil para la planeación.

En el cuadro VI se muestra el funcionamiento del Sistema.

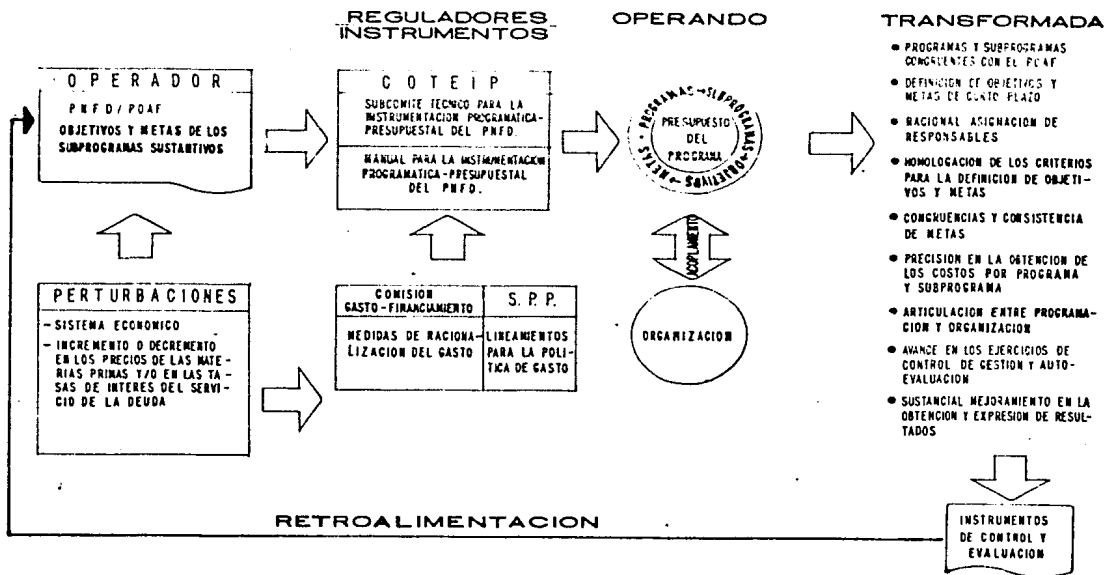
## 2.1 El Operador

### 2.1.1 El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

#### 2.1.1.1 Características

- a) Etapa en que se elabora:- Formulación
- b) Tipo de instrumento:- Normativo de Mediano Plazo
  - Programa de Mediano Plazo
  - Sectorial
- c) Cobertura especial - Nacional
- d) Cobertura temporal:- mediano plazo
- e) Su función: - Desarrollar y detallar los planteamientos y orientaciones de la política de financiamiento a través de la precisión de los objetivos, lineamientos y de la definición de metas e

# SISTEMA PARA LA INSTRUMENTACION PROGRAMATICA-PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.



instrumentos que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades establecidas en la estrategia económico-social delineada en el P.N.D.

f) la composición de su estructura comprende los siguientes temas:

- Diagnóstico: El financiamiento del desarrollo 1960-1982
- Condicionantes de la política de financiamiento del desarrollo
- La política del financiamiento del desarrollo.
- La estrategia del financiamiento del desarrollo.
- Instrumentación, control y evaluación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Los aspectos más importantes de estos temas serán descritos en los siguientes apartados. Contienen la información que habrá de operar en la definición de los objetivos y metas de corto plazo del Programa Operativo Anual. Su observancia es indispensable para evaluar y entender la secuencia lógico-deductiva de la etapa de instrumentación.

#### 2.1.1.2 La Política de Financiamiento del Desarrollo:



La política de financiamiento se deriva de los lineamientos generales establecidos en el P.N.D., responde a la necesidad de dar solución a los problemas estructurales y coyunturales de la economía nacional y considera las restricciones internas y externas que la condicionaran durante el periodo 1984-1988.

Como parte fundamental de la Política Económica General, la política de financiamiento constituye un enfoque global y particular de ésta, ya que comprende aspectos sustantivos de las políticas de gasto público, empresa pública, de vinculación con la economía internacional y, en menor medida, de capacitación y productividad. Por su amplitud, dicha política constituye el marco consistente que permite asegurar la viabilidad de la estrategia de desarrollo desde el punto de vista más importante: Su financiamiento.

#### 2.1.1.3. Naturaleza:

La política de financiamiento engloba prácticamente todos los aspectos del proceso económico, en tanto que considera la generación, asignación, canalización y utilidad de los recursos de la economía en general y de los financieros en particular, que a su vez incluyen tanto los presupuestales como los crediticios. El propósito fundamental de esta política consiste en asegurar una relación adecuada entre los recursos generados por la economía y aquellos que se orientan a financiar el desarrollo. De acuerdo con el P.N.F.D., se distinguen dos ámbitos

fundamentales para la aplicación de estos recursos; las finanzas públicas y las políticas financieras. --'El campo de las finanzas públicas expresa el P.N.F.U.- comprende principalmente las políticas de ingresos, gasto, deuda y empresas públicas. Las políticas financieras comprenden, entre otras, las políticas crediticia, monetaria, cambiaria, de tasas de interés de intermediación financieras, etc.'. (34)

Por lo anterior, la política de financiamiento abarca aspectos tales como la generación de ahorro público y privado; las fuentes de ingresos del sector público, el consumo público y privado, etc.

Entre la política de finanzas públicas y las políticas financieras existe un estrecho condicionamiento que permite unificar el papel de cada una de estas dentro del financiamiento del desarrollo: 'Debe reconocerse --apunta el P.N.F.U.- que en el sistema de economía mixta mexicana la política de finanzas públicas en buena medida condiciona el comportamiento de las políticas financieras; estas no pueden afectar en una dirección específica y de manera permanente y significativa los efectos sobre la producción, los precios y la balanza de pagos que se derivan de una política de finanzas públicas determinada. Por tanto, la función principal de las diversas políticas financieras es, por una parte, coadyuvar a una instrumentación eficaz de la política de finanzas públicas y, por otra, asegurar que el sistema financiero cumpla adecuadamente sus funciones de intermediación y de apoyo a los sectores privado y social'. (35)

#### 2.1.1.4. Objetivo General

Reconocer que existen limitaciones a lo que puede hacerse con el gasto público y la canalización de los recursos crediticios, así como que deben asignarse recursos escasos entre múltiples necesidades, constituye el punto más importante para la política de financiamiento. Por ello, primeramente es necesario determinar el monto y origen de los recursos con que se contará en el sexenio 1984-1988, así como lograr las metas planteadas. Segundo, si bien el P.N.D. define los objetivos generales de la estrategia de desarrollo, se requiere precisar y actualizar continuamente el orden jerárquico y temporal de las prioridades, lo que implica esencialmente un proceso de cuantificación, calendarización y asignación de los recursos. Y por último, en los criterios generales de política económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en los programas del sector paraestatal, deberá establecerse una relación adecuada entre el gasto corriente, las inversiones, las transferencias, los subsidios y los recursos disponibles, incorporando los objetivos y prioridades establecidas mediante una programación eficaz y consistente con la evolución esperada de la economía; éste es, quizá, el aspecto crucial y el principal reto del proceso de Planeación-Programación-Presupuestación, ya que en esa fase deben materializarse los propósitos en acciones concretas.

Por otra parte, la política de financiamiento debe contribuir a garantizar la viabilidad de la estrategia económica en el contexto internacional prevaleciente; implica reconocer las diversas interrelaciones del país con el resto del mundo y darle a esa estrategia la flexibilidad necesaria para que la economía pueda desarrollarse satisfactoriamente. El P.N.F.D. considera este argumento en los términos siguientes: '... A su vez, como se aprecia en el diagnóstico, las vinculaciones económicas del país con el exterior son sumamente sensibles a las modificaciones del entorno internacional y al comportamiento de la economía nacional... En consecuencia, la viabilidad del proyecto nacional requiere plantear relaciones congruentes con la economía internacional, por lo que es indispensable considerar las restricciones y las opciones que enfrenta en ese ámbito la política económica general y la estrategia de financiamiento en particular'. (36)

Son precisamente los argumentos anteriores los que dan fundamento al objetivo general de la política de financiamiento del desarrollo para el período 1984-1988; éste consiste en: Apoyar financieramente la estrategia económica y social del P.N.D., tomando en cuenta las restricciones existentes en materia de recursos y asegurando su viabilidad en el contexto económico internacional.

#### 2.1.1.5. Objetivos específicos de la Política de Financiamiento

Para orientar las acciones que se deriven de su objetivo general, se han establecido cuatro objetivos específicos de la política de financiamiento del desarrollo. Ellos responden, asimismo, a la necesidad de resolver los principales problemas estructurales de la economía identificados con el P.N.U.: desequilibrio del aparato productivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Los objetivos específicos de la política de financiamiento son los siguientes:

- Recuperar y fortalecer el ahorro interno.
- Propiciar la asignación y canalización eficiente y equitativa de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.
- Reorientar las relaciones económicas con el exterior.
- Fortalecer el sistema financiero y promover su consolidación institucional, para que se adapte a los requerimientos del país y realice mejor sus funciones.

2.1.1.5.1. Recuperar y fortalecer el ahorro interno.

Este objetivo específico abarca conjuntamente los sectores público, privado y social. Las acciones para reconstruir el ahorro interno del sector público deberá llevarse a cabo en tres campos principales:

- 1.- Ahorro del Gobierno Federal
- 2.- Rehabilitación financiera del sector paraestatal
- 3.- Incrementar el ahorro de los gobiernos estatales y locales.

Para recobrar la capacidad de ahorro del sector público es necesario, además de racionalizar el gasto corriente, elevar sus recursos propios. Entre los instrumentos que proveen al sector público destacan: la política tributaria y los ingresos por la venta de bienes y servicios a través del sector paraestatal. La política tributaria tiene como propósito aumentar el ahorro del sector público mediante el incremento de la recaudación efectiva y el combate a la evasión fiscal. La política de ingresos del sector paraestatal persigue rehabilitar el ahorro de la empresa pública, para que ésta pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo del país en condiciones de financiamiento sano. Elemento importante de esa rehabilitación es una política de precios y tarifas que corresponda a la estructura de costos y a criterios estrictos de eficiencia en su operación. Procura que las empresas cuenten con recursos suficientes, a fin de que realicen las inversiones necesarias para su adecuada expansión.

Se establece, en síntesis, elevar los precios y tarifas para contribuir en el ahorro del sector público.

En el marco del sistema federal la política busca que en los ámbitos de gobierno estatal y municipal, se adopte la norma de racionalizar el gasto corriente y aumentar el ahorro. Con este fin, se coadyuva a que incremente sus ingresos sobre todo mediante la mejoría de su eficiencia recaudatoria y por ende, de las participaciones que les corresponden.

Por otra parte, para estimular la generación del ahorro de los sectores social y privado, mejorar su composición y alentar su permanencia, el P.N.F.B., establece que las tasas de interés se fijen con flexibilidad, a fin de adecuarlas con agilidad a las condiciones económicas internas y externas, así como para ofrecer rendimientos atractivos.

Para fomentar el ahorro financiero se procura que los depósitos a plazos más largos obtengan mayores rendimientos en términos reales.

Como resultado de las políticas anteriores, se espera que el ahorro neto de los sectores social y privado aumente gradualmente su participación en el P.I.B.

2.1.1.5.2. Canalización eficiente y equitativa de los recursos financieros y crediticios.

La canalización de recursos presupuestales y crediticios debe responder con eficiencia a los prioridades establecidas en la estrategia de desarrollo. La escasez de recursos financieros impone la necesidad de utilizarlos con mayor eficacia a partir de una mejor administración de los mismos; por tanto, la adecuada asignación de los recursos presupuestales y la canalización eficiente del crédito con sustento financiero a las modificaciones deseadas en el aparato productivo para lograr el cambio estructural.

La política de financiamiento del desarrollo considera cinco aspectos básicos de la canalización del crédito: Su distribución entre el sector público y el resto de la economía; la derrama del crédito preferencial, que incluye la de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, así como la del mecanismo de canalización selectiva; la derrama de la banca múltiple; el impulso al mercado de capital de riesgo; y las relaciones crediticias entre el sector paraestatal y el sistema financiero.

En congruencia con la política de canalización de crédito, la de estímulos fiscales tiene los siguientes objetivos: canalizar recursos únicamente a aquellas actividades que resulten prioritarias y rentables en términos sociales; reducir el número de estímulos fiscales, simplificar su aplicación y otorgarlos de manera automática; racionalizar los incentivos fiscales con base en las siguientes prioridades: creación de empleo, producción y



abasto de productos básicos, así como de desarrollo regional y fomento de la exportación.

### 2.1.1.5.3. Reorientar las relaciones económicas con el exterior

El objetivo considera tres ámbitos de acción: cuenta corriente; manejo de la deuda externa y la rehabilitación de la capacidad crediticia de México en el exterior; la cooperación internacional y el aprovechamiento de los recursos externos. Como premisa básica para lograr los objetivos en la materia, se propone un manejo congruente de las políticas de demanda agregada, cambiaria, crediticia, fiscal, comercial y de deuda externa, en el marco de la política económica internacional que se plantea en el P.N.D.

La política de deuda externa, tanto pública como privada, busca una estructura de financiamiento que provea los recursos complementarios para el desarrollo nacional, sin poner en peligro la continuidad del crecimiento.

La política de endeudamiento externo gira en el corto plazo, alrededor de su estructuración y rehabilitación.

Como política central en materia de deuda pública el P.N.F.B., ratifica la norma de pagar todos los obligaciones contraídas.

Las medidas dirigidas a incrementar los superávits de las balanzas comercial y de servicios no factoriales tienen el propósito de alcanzar un déficit muy moderado en la cuenta corriente o un superávit eventual. Ello implica rehabilitar la capacidad crediticia del país en el exterior.

Un elemento fundamental de la estrategia para reducir el desequilibrio en la cuenta corriente es la política cambiaria. El P.R.F.B., propone mantener un tipo de cambio que garantice los superávits que se requieren en las balanzas comercial y de servicios no factoriales, en el contexto de un manejo adecuado de la demanda agregada y en coordinación con una política comercial eficaz.

#### 2.1.1.5.4. Fortalecimiento y la consolidación institucional del sistema financiero

Las políticas en materia de ahorro interno, canalización de recursos y reorientación de las relaciones económicas con el exterior exigen aumentar la eficiencia de las instituciones del sistema financiero involucrados en su ejecución, así como adecuar y mejorar su operación y funcionamiento. Por tanto, este programa estratégico incluye reforzar acciones en relación con la banca múltiple, con la banca de desarrollo, los fondos de fomento y los intermediarios financieros no bancarios.

La banca múltiple es el sector más importante del sistema financiero por su dimensión, características y número de instituciones que lo componen. Se procura promover el desarrollo equilibrado del sistema de banca múltiple, la sana competencia entre las instituciones y su adecuada rentabilidad garantizando al mismo tiempo su apego a los lineamientos de política establecidos. Para una mejor y más eficiente asignación de recursos, la banca múltiple conducirá sus operaciones de manera coordinada con la banca de desarrollo y los fondos de fomento, a fin de atender las necesidades crediticias de las actividades y regiones prioritarias.

Por último, el desarrollo de la intermediación financiera no bancaria también constituye un aspecto esencial del programa estratégico para el fortalecimiento y consolidación del sistema financiero. Por el escaso desarrollo y el potencial de esos intermediarios financieros, estos deberán crecer a un ritmo superior al del sistema bancario sin que ello signifique propiciar un desarrollo desequilibrado de los diversos tipos de intermediarios financieros.

### 2.1.2. Conclusiones

El P.N.F.D., guarda congruencia con la política de financiamiento contenida en el P.N.D.; sus objetivos específicos mantienen una relación estrecha, son complementarios. El objetivo general de la política de financiamiento se encuentra debidamente sustentado

por los cuatro objetivos específicos descritos; y estos, a su vez, se sustentan en políticas financieras y de finanzas públicas.

Para la comprensión del siguiente apartado es indispensable seguir la desagregación necesaria en la programación de mediano plazo, para continuar con esta en la instrumentación de los objetivos y metas, en su versión sustantiva y la administrativa, todo como parte de un mismo proceso: la planeación.

## 2.2. Las perturbaciones

Se distinguen las de carácter interno, por un lado, y externo, por el otro.

Las primeras se reducen, básicamente, al fenómeno inflacionario y al desempleo. La inflación obliga al gobierno a establecer controles rígidos del gasto para contrar el exceso de la masa monetaria circulante en el mercado interno; esto conlleva en una posible reducción y racionalización del gasto y en la necesidad de programar el mismo en ese sentido.

El desempleo compromete al gobierno a orientar recursos para el fortalecimiento de la planta productiva y la generación de empleo. La agudización de este fenómeno requiere la reorientación del gasto para la atención de sectores prioritarios. Cuando esto sucede las autoridades presupuestarias

y financieras (SPP-SHCP) disponen medidas de ajuste del gasto que nooran de afectar el contenido de la programación.

Las de carácter externo son, el incremento o decremento en los precios de exportación de las materias primas, fundamentalmente hidrocarburos, y en las variaciones que pudiera sufrir el pago de intereses por servicio de la deuda, por el incremento o decremento de estas.

### 2.3. El Operando

En éste se identifican dos elementos: la programación sustantiva y la programación presupuestaria. Sus funciones en el sistema ya han sido explicadas en el apartado dedicado para tal fin en el presente trabajo. Se procede ahora a analizar sus contenidos para entender mejor el papel que juegan en el proceso Programático-Presupuestal de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### 2.3.1. El Programa Operativo Anual de Financiamiento (P.O.A.F.)

##### 2.3.1.1. Características

Para facilitar la adecuada ejecución del P.O.A.F., cada año se formula un programa operativo de financiamiento, en el que se revisan las metas y las acciones consideradas en los programas estratégicos, tomando en cuenta los logros y deficiencias observados durante su ejecución el año anterior.

En el P.O.A.F., se especifican las metas en materia de financiamiento de cada año, indicando sus implicaciones probables para las metas de años subsiguientes, así como las medidas que habrán de realizarse para alcanzarlas. En consecuencia, es el marco de referencia básico que norma las acciones en materia de financiamiento de las diversas Dependencias y Entidades que participan en la ejecución del P.N.F.B., y especifica los programas y subprogramas presupuestales de las principales entidades coordinadas por la S.H.C.P.

En el P.O.A.F., se cubren dos aspectos básicos, el primero se refiere a la programación global de financiamiento que responde a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal. Esta programación incluye, por una parte, la actualización de los objetivos, líneas de acción y metas de programas estratégicos del P.N.F.B., y, por otra parte, el marco macroeconómico que deberá utilizarse para establecer las metas y medidas específicas en materia de financiamiento.

El segundo aspecto que considera el P.O.A.F., es la programación presupuestación (Estructura Programática) del sector coordinado por la S.H.C.P. En ella se precisan los programas y subprogramas presupuestales, así como los recursos humanos, materiales y financieros asignados para llevar a cabo los programas estratégicos y los subprogramas sustantivos correspondientes.

### 2.3.1.2. Estructura

#### 2.3.1.2.1. Programación Global del Financiamiento del Desarrollo

En esta sección del P.O.A.F., se precisan tres elementos principales:

##### a) La Política de Financiamiento para el Año

En esta sección se establece el marco general de programación financiera a partir de los lineamientos generales de política económica que establezca el Ejecutivo Federal para el año de que se trate (principalmente en el documento 'Criterios de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Egresos y el Proyecto de Presupuesto de la Federación') y los parámetros esenciales que normarán la elaboración de los programas estratégicos, subprogramas sustantivos y programas institucionales anuales.

##### b) Programas Estratégicos de Financiamiento del Desarrollo

En esta parte del P.O.A.F., y de acuerdo con las necesidades económicas vigentes, se actualizan anualmente las unidades de medida de las metas de resultado definidas para el mediano plazo en la estrategia de financiamiento contenida en el P.N.F.D.

En virtud de que estas metas, como se explicó en el punto 2.1.1.5., han sido establecidas para alcanzar los objetivos específicos de la política de financiamiento, resultan ser las

metas más generales de la programación; las metas de los subprogramas sustantivos deberán proyectarse para alcanzar finalmente estas metas de resultado. Aunque con la lectura de los siguientes apartados se comprenderá gradualmente esta idea, el cuadro VII muestra gráficamente el contenido de este argumento.

### c) Subprogramas Sustantivos

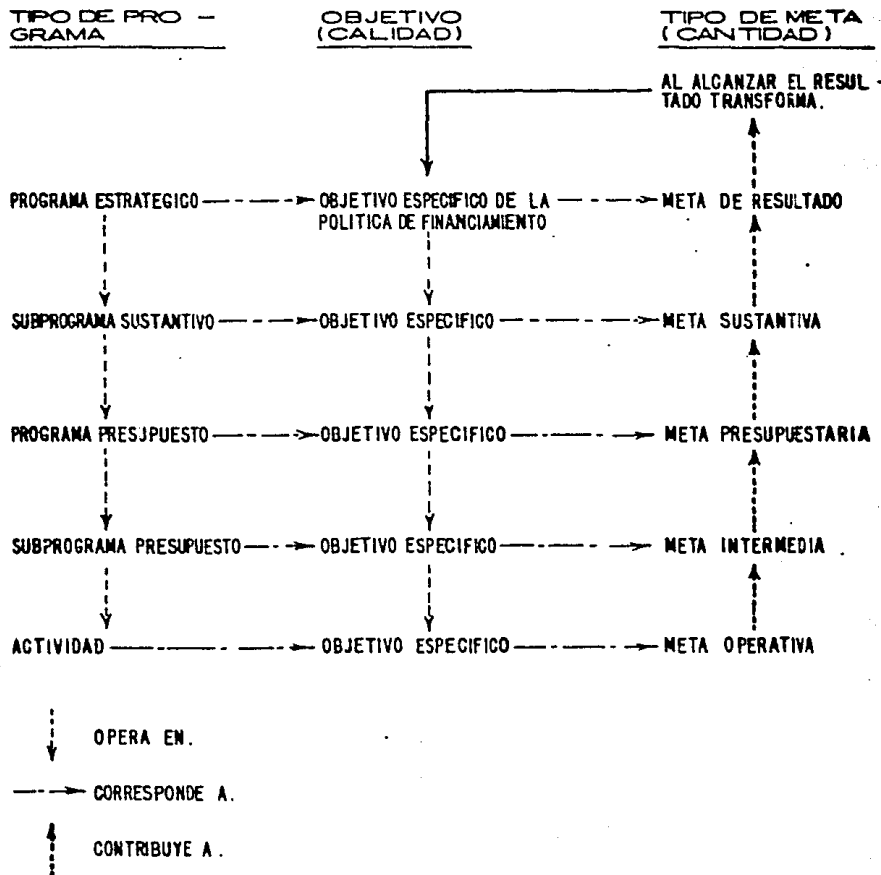
En este apartado se desglosan los subprogramas sustantivos y se da una breve explicación de la forma en que las metas sustantivas de estos contribuyen, como lo indica el cuadro anterior, a conseguir las metas de resultado de los programas estratégicos. Para ello, es necesario, primeramente, mostrar la relación que guardan los subprogramas sustantivos con cada uno de los programas estratégicos:

#### I. Fortalecer el Ahorro Interno.

- Subprograma de Ingresos del Gobierno Federal
- Subprograma de Ingresos del Sector Paraestatal
- Subprograma de Deuda Pública
- Subprograma de Acuerdos de Coordinación con Estados y Municipios
- Subprograma de Coordinación Fiscal
- Subprograma Financiero de Banca



MATRIZ DE CONGRUENCIA PROGRAMATICA



múltiple

- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento
- Subprograma de los Intermediarios Financieros no Bancarios
- Subprograma Financiero de Banca Múltiple
- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento
- Subprograma de los Intermediarios Financieros no Bancarios

II. Canalizar eficiente y equitativamente los recursos financieros y crediticios

- Subprograma de Promoción Fiscal
- Subprograma de Deuda Pública
- Subprograma de Acuerdos de Coordinación con Estados y Municipios
- Subprograma de Convenios de Concertación
- Subprograma de Financiamiento a la reconstrucción

III. Reorientar las relaciones económicas con el exterior

- Subprograma Financiero de Banca Múltiple
- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento

- Subprograma de Deuda Pública
- Subprograma de Promoción Fiscal

#### IV. Fortalecer y consolidar institucionalmente el Sistema Financiero

- Subprograma Financiero de Banca Múltiple
- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento
- Subprograma de los Intermediarios Financieros no Bancarios

Como puede observarse, existen subprogramas que se relacionan con cuatro, tres o dos programas estratégicos a la vez, ello obedece a la diversidad de variables o indicadores económicos que cada uno de estos comprende. De esta manera, existen, en estos subprogramas, metas para cada uno de los programas con que se relacionan. Es importante señalar que estas metas, representan el marco de referencia para establecer las metas de los programas, subprogramas y actividades presupuestales.

A continuación se da una explicación breve de la forma en que las metas sustantivas se relacionan y contribuyen a lograr las metas de resultado:

Programa Estratégico: Fomentar el ahorro interno

- Subprograma de Ingresos del Gobierno Federal:

Define acciones y metas para aumentar los ingresos gubernamentales via impuestos directos e indirectos. Así por ejemplo, si la meta de resultado del programa indica que para este año el ahorro del Sector Público debe elevarse en un 10% con relación al P.I.B., la meta sustantiva del subprograma indica con cuanto contribuirán los impuestos.

- Subprograma de Ingresos del Sector Paraestatal:

Propone acciones y metas para aumentar los ingresos del Gobierno a través de la elevación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que brinda el Estado. Las metas de este subprograma indican en consecuencia, a cuanto deben elevarse en el año los precios de estos bienes y servicios. De igual manera precisa metas para abatir costos de producción, asunción de pasivos, etc., todo ello encaminado a sanear las finanzas de los organismos descentralizados y empresas paraestatales.

- Subprograma de Deuda Pública:

Aunque este subprograma también proyecta metas para el programa 'Canalización Eficiente y Equitativa de los Recursos' aquí especifica los montos de endeudamiento interno y externo que serán necesarios para complementar el ahorro del Gobierno Federal, así como las acciones tendientes a rehabilitar financieramente a las entidades paraestatales, a través de la asunción de pasivos.

- Subprograma de Acuerdos de Coordinación con Estados y Municipios:

Igual que el anterior, este subprograma también se relaciona con el II programa, aquí propone acuerdos que auxilien a Estados y Municipios para el saneamiento de sus haciendas locales. Todo lo cual logrará el fortalecimiento integral del ahorro del Gobierno Federal.

- Subprograma de Coordinación Fiscal:

Se encuentra estrechamente relacionado con el anterior, la diferencia radica en que los propósitos de este subprograma se canalizan a coordinar armónicamente las oficinas de Hacienda que recaban impuestos federales a efecto de evitar en todo el país la evasión y la elusión fiscal.

- Subprograma financiero de Banca Múltiple:

En las acciones y metas de éste, se concretiza la política de tasas de interés. La función primordial de las Sociedades Nacionales de Crédito consiste en captar recursos de los ahorradores y en canalizarlos hacia donde los requiere el desarrollo económico. Precisamente en el primer aspecto, captación de recursos, es donde las metas de este subprograma cooperan para lograr fomentar el ahorro interno. Estas definen

los montos de recursos que debe capturar la banca múltiple de acuerdo con una política dinámica de tasas de interés. Según las necesidades de política económica, éstas pueden ser altas o bajas, tanto para préstamos como para beneficios a los cuentahabientes y, consecuentemente, los recursos captados por la banca múltiple pueden también elevarse o disminuir.

- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento:

Al igual que el anterior, este subprograma se encuentra vinculado fundamentalmente al programa "Canalización Eficiente y Equitativa de los Recursos", no obstante, contempla metas y acciones relacionadas con el fortalecimiento del ahorro interno. Estas, se orientan a la elaboración de estudios para seleccionar el otorgamiento de créditos con criterios de racionalidad y rentabilidad; por otra parte, también se establecen metas para el abatimiento de cartera vencida de la Banca de Desarrollo.

- Subprograma de los Intermediarios Financieros No Bancarios:

La característica de las metas de este subprograma consiste en que aún cuando están proyectadas para coadyuvar a la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, indirectamente contribuyen al fortalecimiento del ahorro interno en virtud de la creciente necesidad de captar recursos, ofreciendo rendimientos reales a los ahorradores, para financiar el desarrollo del país.

Programa Estratégico: Canalización Eficiente y Equitativa de los Recursos Crediticios

- Subprograma Financiero de la Banca Múltiple:

La relación con este programa se expresa a través de la definición de metas que indiquen los montos de recursos a canalizar al sector privado, social y paraestatal, de acuerdo a la importancia de las actividades productivas que realizan y conforme a las regiones del país que pretenda impulsarse. Esto dentro de un esquema general de desarrollo económico propuesto en el P.N.U. La meta de resultado del programa indica cuanto debe canalizar en recursos la Banca Múltiple y la meta sustantiva del subprograma indica cuanto a cada actividad productiva y cuanto a cada región.

- Subprograma Financiero de la Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento:

Se encuentra estrechamente vinculado al anterior.

Establece también metas de canalización de recursos a los sectores social y privado, de acuerdo a las actividades productivas y regiones del país. El criterio que en este subprograma se propone para la canalización de recursos es principalmente la rentabilidad social de los proyectos o

financiar, la cual considera aspectos como la creación de empleos, grado de integración nacional, generación de divisas y ubicación geográfica, entre otros. Este crédito con tasas preferenciales se derrochará fundamentalmente en los sectores: agropecuario, pesquero, industrial, comercio y abasto y desarrollo urbano.

- Subprograma de Intermediarios Financieros No bancarios:

En su relación con este programa, establece principalmente para las casas de bolsa, metas que concurren a inducir recursos a regiones y actividades prioritarias, ayudando paralelamente, a las empresas a obtener solvencia económica y mejorar su estructura financiera. Esto, a través de ofrecer opciones de inversión que ofrezcan rendimientos reales positivos y fortaleciendo los mercados de capitales y de dinero.

- Subprograma de Promoción Fiscal:

En este subprograma se establecen metas sustantivas que indican la canalización de recursos por medio de la exención fiscal. Al igual que los anteriores se establecen criterios para su otorgamiento. Con este subprograma se persigue promover actividades y regiones de interés nacional, las cuales se encuentran definidas en la estrategia del P.N.D. Así la selectividad para la guerra de estímulos fiscales se da de acuerdo a estos criterios:



Promover la inversión.

Fomentar el desarrollo social.

Generación de nuevos empleos, y

Fortaleciendo a las empresas que dirijan su actividad a la exportación.

- Subprograma de Deuda Pública:

En este subprograma se proyectan metas encaminadas a canalizar eficiente, equitativa y racionalmente los recursos que provienen del exterior. Para ello se consideran los criterios descritos en los anteriores subprogramas.

- Subprograma de Acuerdos de Coordinación con Estados y Municipios:

Al relacionarse con este programa, proyecta metas orientadas a lograr convenios de inversión y apoyo para el crecimiento económico de Estados y Municipios. Con esto se pretende lograr un desarrollo integral y fortalecer el pacto federal respetando la autonomía de cada uno de los niveles de Gobierno.

- Subprograma de Convenios de Concertación:

Al igual que el anterior, las metas sustantivas de este subprograma son de carácter indicativo. Aquí se establecen

convenios con los sectores social y privado con el propósito de que estos canalicen sus recursos hacia las actividades y regiones que se consideran prioritarias.

- Subprograma de financiamiento a la Reconstrucción:

Este subprograma de nueva creación, surge a consecuencia de los sismos acaecidos el 19 y 20 de septiembre de 1985. Sus metas definen los montos de recursos que deben orientarse para los fines de la reconstrucción. Esto también, dentro de un marco de prioridades. Así, los recursos se orientarán hacia reconstrucción de vivienda, hospitales, escuelas y servicios de telecomunicación, principalmente.

Programa Estratégico: Reorientación de las relaciones económicas con el exterior

- Subprograma financiero de Banca múltiple:

Como no podido observarse, las acciones y metas de este subprograma se encuentran en congruencia con las metas de resultado de los cuatro programas estratégicos. En este caso, se relacionan con los recursos que se destinan a los sectores social y privado para que estos incrementen sus actividades exportadoras ayudando con ello a la consecución de un saldo positivo en la balanza comercial de nuestro país. Asimismo, se identifican con las tareas que despliegan los sucursales en el extranjero pues

éstas se están convirtiendo en el canal idóneo para colocar valores mexicanos en los mercados financieros internacionales, así como promotoras de la inversión foránea en México. Cabe aclarar que este subprograma no necesariamente especifica metas para cada uno de los programas estratégicos, pues una sola de ellas puede impactar simultáneamente las metas de resultado de cada uno de estos.

- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento:

Como el anterior, las unidades de medida de sus metas expresan recursos que se inducen a los sectores social y privado para elevar la capacidad exportadora de estos.

- Subprograma de Deuda Pública:

Al proponerse en el P.N.D., la necesidad de recurrir en menor medida al crédito externo para financiar el desarrollo económico, este subprograma se orienta a medir y cuantificar este propósito. A la inversa de las metas de los demás subprogramas, éstas denotarán mayores logros cuanto menor sea su monto. Esto se reflejará en la disminución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Es decir que si las cantidades de recursos del exterior cada vez se requieren menos, significa que las finanzas públicas se están saneando.

- Subprograma de Promoción Fiscal:

En virtud de que uno de los criterios para otorgar exenciones fiscales a las actividades productivas, lo es el hecho de que éstas se orienten a la exportación, los montos de recursos (metas sustantivas) que se destinen a estas impactarán directamente las metas de resultado de este programa, es decir, aumentar la exportación para lograr un superávit en la balanza comercial.

Programa Estratégico: Consolidar Institucionalmente el Sistema Financiero.

- Subprograma Financiero de Banca múltiple:

Las metas que específicamente se encuentra vinculadas a este programa son aquellas que reflejan la fusión y restructuración de las sociedades nacionales de crédito. Y las que se encaminan a la reorganización de sus funciones administrativas y las que reglamentan sus actividades.

- Subprograma Financiero de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento:

Estas se encuentran en el mismo caso que en el anterior subprograma.

- Subprograma de Intermediarios Financieros No Bancarios:

Es el mismo caso que los subprogramas ya mencionados.

### 2.3.1.3. La Programación-Presupuestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta sección del P.O.A.F., se precisan los programas y subprogramas presupuestales, así como los recursos que hayan sido asignados a las diversas dependencias del sector para realizar sus actividades. Ello permite efectuar el seguimiento de la instrumentación del P.R.F.D., y evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas, así como de las unidades responsables de su ejecución.

En el siguiente apartado se mencionan cuáles son estos programas y subprogramas y las unidades que los tienen bajo su responsabilidad. Su análisis no se ha llevado a cabo en esta sección ya que se pretende presentar un panorama completo que muestre la vinculación existente entre programa - subprograma - actividad - objetivos - metas, todo lo cual conforma la estructura programático-presupuestal. Cabe mencionar también, que en el apartado siguiente sólo se hace referencia a los programas presupuestales que se encuentran a cargo de la Subsecretaría del Ramo; los demás no se consideran ya que no son el objeto de estudio de este trabajo.

### 2.3.2. La Programación Presupuestaria de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

A fin de asegurar la coordinación entre la programación sustantiva y la presupuestaria, es indispensable conocer el contenido de la primera para poder definir el contenido de la segunda. Adelante se exponen los objetivos y metas de los subprogramas sustantivos del POAF y, en base al procedimiento descrito en el Manual para la Instrumentación,\* se propone la estructura programática para la Subsecretaría.

#### 2.3.2.1. Principales Metas de los Subprogramas Sustantivos del POAF

##### Subprograma de Ingresos del Gobierno Federal

##### Objetivos:

1. Incrementar la recaudación en términos reales, a través de dotar de más y mejores elementos a la administración fiscal.
2. Aumentar la equidad vertical y horizontal del sistema tributario, buscando compensar las distorsiones que ocasiona el proceso inflacionario en los diferentes niveles de ingreso, proteger el ingreso real de los contribuyentes y promover la inversión.

\* Tratado en el punto 2.4.2.

**Metas:**

1. Los ingresos programados por concepto de las obligaciones fiscales de Pemex en 1986, se estiman en 5,350.0 mil millones; esta cifra implicaría un incremento nominal de 95.2% en relación con la registrada en 1985. De este monto 2,555.4 mil millones corresponderían a derechos a las exportaciones, 2,734.6 mil millones al consumo interno y 60.0 mil millones de impuestos a la importación. Como resultado, en este año los ingresos del Gobierno Federal provenientes del derecho de hidrocarburos representarían 37.9% del total, participación superior a la del año anterior.
2. Se estima que los ingresos totales del Gobierno Federal, excluyendo los derechos y los impuestos a la importación pagados por Pemex, ascenderán a \$8,750.7 mil millones (62.1% del total), cifra que significaría un incremento de 5.1% en términos reales con respecto a 1985.
3. Se prevé que en 1986 los ingresos por concepto del impuesto I.S.R. (Impuesto sobre la Renta) serán de \$2,852.1 mil millones, monto 50.9% superior al registrado en 1985; las sociedades mercantiles aportarían 39.7% y las personas físicas 46.5% del total de los ingresos por I.S.R., respectivamente.
4. Para 1986, los ingresos derivados del I.V.A., deberán situarse en 2,336.5 mil millones, los que representarían un

incremento de 82.4% en relación con 1985 y 16.6% de la recaudación total del Gobierno Federal. Los provenientes de los impuestos especiales a la producción y servicios alcanzarían \$2,071.8 mil millones, que se comparan con \$1,195.5 mil millones en 1985; lo anterior significaría un incremento de 7.3% en términos reales, que asu vez responden a los revisiones programadas para 1986 de los precios de los productos de Pemex; Se estima que el I.V.A. de Pemex aumentara 145.6% en relación con 1985 y el I.E.P.S. de gasolinas 84.2%.

5. Los ingresos generados por los impuestos al comercio exterior se incrementarán significativamente en 1986, debido principalmente a los medidas de política comercial instrumentadas durante el año anterior, en particular la sustitución de permisos previos por aranceles y el aumento de estos, lo que implicará que el arancel promedio ponderado aumente de 8.1% en 1985 a 17.1% en 1986. La recaudación por impuestos al comercio exterior, excluyendo los provenientes de Pemex, sería 115.4% superior a la de 1985. Este aumento supone que la recaudación por el impuesto a las importaciones se incrementaría de \$276.9 mil millones en 1985 a \$632.9 mil millones en este año, mientras que el correspondiente a exportaciones alcanzaría \$1.8 mil millones.

6. En lo que se refiere al resto de los ingresos tributarios, se espera un incremento de 65.3% con respecto a 1985. De estos impuestos destacan los recaudados por concepto de tenencia de automóviles, que se estima aumentarán 105.8% en términos reales,



y las contribuciones de mejoras, que alcanzarían \$15 mil millones en 1986.

7. La recaudación programada por concepto de derechos, excluyendo los de Pemex, productos, aprovechamientos y accesorios se proyecta ascenderá a \$654.9 mil millones, cifra 61.7% superior a la observada en 1985.

8. En síntesis se prevé que en 1986 los ingresos totales del Gobierno Federal ascenderán a \$14.1 billones, cifra 78.62 superior a la estimada para 1985 (\$7.9 billones), por tanto se estima que dichos ingresos se incrementarán de 16.1% del P.I.B. en 1985 a 16.9% en 1986, lo que implicaría no sólo recuperar la pérdida que registrarán los ingresos en 1985 con respecto a 1984, sino además incrementar la carga fiscal en 1.9 puntos del P.I.B.

#### Subprograma de Ingresos del Sector Paraestatal

##### Objetivos:

1. Coadyuvar a que las empresas paraestatales apoyen la estrategia económica y social propuesta para 1986, en especial los objetivos de fortalecimiento del ahorro interno, tomando en cuenta las restricciones existentes en materia de recursos y asegurando su viabilidad.

2. Fomentar una asignación eficiente de las transferencias que reciben las empresas públicas, así como en las que éstas otorgan a las actividades prioritarias, evitando el crecimiento indiscriminado de las mismas.

3. Aumentar su ahorro de gasto corriente y aumentar sus ingresos propios a través de la modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que prestan.

#### Metas:

1. Se estima que en 1986 los ingresos propios del sector paraestatal controlado ascenderán a \$9,725.5 mil millones (13.0% del PIB), lo que significaría un decremento de 0.3% en términos reales y una reducción de 0.9 puntos porcentuales del PIB con respecto al año anterior. Esta disminución responde al incremento que registrarán los derechos pagados por Pemex, ya que si bien se estima que sus ingresos totales aumentarán de 13.2% del PIB en 1985 a 14.2% en 1986, los derechos se incrementarían de 5.9% a 7.2% respectivamente, por lo que los ingresos propios de la empresa disminuirían de 5.8% del PIB en 1984 a 4.8% en 1986. Se prevé que los ingresos propios del resto del sector paraestatal controlado se incrementarán de 8.1% del PIB en 1985 a 8.2% en 1986, a lo que coadyuvarían las modificaciones de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por estas empresas.

2. Se estima que Pemex obtendrá ingresos propios por 13,587.2 mil millones, cifra 32.0% superior a la registrada en 1985 y que representaría 36.9% de los ingresos totales del sector. En cuanto a los ingresos propios del resto de las empresas sujetas a control presupuestal, se calcula que estos ascenderán a \$6,138.3 mil millones. Conosupo aportaría 9.3% de estos ingresos; debe señalarse que los ingresos de esta empresa (\$569.3 mil millones) aumentaron sólo 43.4% en términos nominales en relación con 1985, debido a que durante ese año continuará la redefinición de funciones de la empresa que se inició en 1985.

3. Por su parte, se estima que los ingresos del sector eléctrico ascenderán a \$1,216.4 mil millones, monto que implicaría un incremento en términos reales de 13.6%. Para tal propósito después de un aumento correctivo en enero, se proseguirá con el esquema de aumentos mensuales de las tarifas eléctricas. En lo que se refiere al sector ferroviario, se programaron ingresos propios por \$426.7 mil millones, cifra 58.9% superior en términos nominales a la observada en 1985.

4. El sector salud registrará ingresos propios por \$1,388.6 mil millones, lo que representaría un incremento de 31.3% con respecto a 1985 (\$1,057.4 mil millones), en tanto que los correspondientes al sector siderúrgico exhibirían un incremento de 51.4%. Por su parte, los ingresos propios de Fertimex se incrementarían de \$111.7 mil millones en 1985 a \$230.3 mil millones en 1986, lo que representaría un incremento real de

26.5%. Otras entidades que destacan por los incrementos programados de sus ingresos propios en este año: AeroMexico y Pepsa, con aumentos de 92.9% y 86.7% respectivamente.

5. En resumen, las empresas del sector paraestatal bajo control presupuestal -distintas a Pemex- deberán realizar un esfuerzo sustancial para incrementar sus ingresos propios en términos reales y simultáneamente, reducir su dependencia del endeudamiento y de las transferencias del Gobierno Federal, las que se estima disminuirán aproximadamente 14.7% en términos reales; en este aspecto, debe subrayarse la reducción prevista de las transferencias otorgadas a Conasupo y a los sectores eléctrico y salud. Lo anterior implicaría continuar mejorando la eficiencia y organización de las empresas públicas, a fin de elevar su ahorro y contribuir al saneamiento de las finanzas públicas.

#### Subprograma de Deuda Pública

##### Objetivo:

Contratar el financiamiento externo neto sólo por el monto estrictamente necesario para complementar el ahorro interno y cubrir los requerimientos de divisas de la economía, en un contexto de racionalidad de su uso.

##### Metas:

1. Como consecuencia de la reducción del uso total de recursos del sector público, se estima que en el ejercicio fiscal de 1986 el saldo de la deuda interna total podría situarse en aproximadamente \$10.1 billones, lo que representaría un crecimiento nominal de sólo 30.1% con respecto a 1985.

2. En lo que se refiere a la deuda pública interna del Gobierno Federal, se calcula que su saldo aumentara 29.6%, de \$11,364.7 mil millones en 1985 a \$14,784.1 en este año. De este incremento, Banxico financiaría 54.7%, los valores gubernamentales 12.1% y el sistema bancario 33.2%. Con respecto a la deuda interna total de los organismos y empresas del sector público, se estima que esta aumentara 32.5%, de \$2,578.4 mil millones en 1985 a \$3,417.1 en 1986. La banca comercial aportaría \$2,437.1 mil millones y el sistema financiero de fomento \$980.0 mil millones (71.3% y 28.7%, respectivamente).

3. En materia de asunciones de pasivos del sector paraestatal en 1986 se analizarán adecuaciones a la mecánica de asunción de pasivos, a fin de otorgar a las empresas apoyos sustanciales que les garanticen una mayor autonomía financiera; además en este año se realizarán las asunciones de pasivos que se acordaron en 1985 y se agilizará el proceso de asunción.

4. Como un endeudamiento externo adicional moderado puede contribuir de manera significativa a distribuir en el tiempo los

costos sociales del ajuste económico necesario -e incluso aliviarlos parcialmente- la estrategia financiera plantea utilizar hasta \$4,000 millones de dólares de crédito externo neto como complemento del ahorro interno en 1986. Se estima que esos recursos contribuirán a realizar las importaciones que requiere el aparato productivo para su operación, recuperar parte de las reservas internacionales que se perdieron en 1985 y, al mismo tiempo a cumplir las obligaciones financieras del país con el exterior.

5. Una de las principales metas en materia de deuda externa para 1986 será continuar mejorando su estructura: se estima que en 1986 la deuda externa total aumentará 4,000 millones de dólares, lo que representaría un crecimiento nominal de sólo 5.2% y que permanecería prácticamente constante en términos reales. Por su parte, la deuda externa del Gobierno Federal ascendería a 28,500 millones de dólares, 3,000 millones más que el nivel total de 1985.

6. En lo que se refiere a los organismos y empresas, así como a la banca de desarrollo, se estima que en 1986 estos incrementarán ligeramente el saldo de su deuda externa (1,000 millones), con objeto de complementar las fuentes internas de financiamiento.

7. Con respecto a las fuentes de financiamiento externo neto, se estima que en 1986 este provendrá de crédito bilateral (387 millones de dólares), proveedores (520 millones), BID y BIRF

(1,100 millones), y deuda directa (4,320 millones), en tanto que el resto de las fuentes registrarán una amortización neta de 1,337 millones.

#### Subprograma Financiero de la Banca Múltiple

##### Objetivos:

1. Consolidar las estructuras y el funcionamiento de las instituciones bancarias, fortaleciendo su autonomía de gestión, los órganos de gobierno y los sistemas administrativos, en un marco de eficiencia operativa y manejo responsable y honesto de los recursos del público. Asimismo, se buscará vigorizar la imagen del servicio público de banca y crédito, y que las instituciones operen con estrictos criterios de rentabilidad económica y social, que aseguren la sana expansión del sistema bancario y una mayor contribución al desarrollo nacional.

2. Lograr una recuperación gradual y sostenida de la intermediación bancaria.

3. Canalizar los recursos de acuerdo con las necesidades de financiamiento de las diferentes actividades y regiones del país, en el marco de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, así como de las necesidades de recursos que demande la propia actividad económica.

4. Lograr una ágil participación en los mercados financieros internacionales y vincular su función de intermediación a los de apoyo del comercio exterior. Por tanto, se reorientará la presencia de la banca en el exterior, buscando apoyar de manera decidida el esfuerzo exportador que ha emprendido la economía. Las oficinas en el exterior serán el canal idóneo para colocar, en su caso, valores mexicanos en los mercados financieros internacionales, así como para encauzar la inversión extranjera.

Metas:

1. En la programación financiera se prevé que en 1986 el flujo de captación de la banca múltiple aumentará \$3.5 billones, incluyendo aceptaciones bancarias. Esto representaría un crecimiento nominal de 35% y una reducción real de 10%, congruente con la política monetaria restrictiva planteada para 1986. En consecuencia, el saldo de recursos captados por la banca múltiple aumentaría de \$9,471 mil millones en diciembre de 1985 a \$12,741 mil millones en diciembre del próximo año. Se ha planteado que la política de tasas de interés pasivas buscará mejorar la estructura de los plazos de captación, fomentando la permanencia del ahorro en el sistema bancario, al mismo tiempo que las tasas de interés reales serán positivas.

2. De acuerdo con la programación financiera, se estima que el saldo de financiamiento de la banca múltiple a los sectores



privado y social aumentará de \$4,710.4 mil millones en diciembre de 1985 a \$7,867.8 mil millones en el mismo mes de 1986. Este aumento sustancial se explica por la reducción significativa que se programó para el déficit del sector público, lo que permitirá reorientar un monto importante de crédito hacia los sectores privado y social. En consecuencia, se prevé que la oferta de fondos prestables de la banca múltiple para esos sectores se sitúe en aproximadamente \$5.1 billones, cifra que implicaría un crecimiento del orden de 63%.

3. La operación eficiente de las agencias y sucursales en el exterior será fundamental para la canalización de recursos frescos -en moneda extranjera- a los residentes en México. Se estima que en 1986 habrá un flujo positivo de recursos externos, como resultado de la reestructuración de la deuda externa y de las gestiones de México en la materia.

Por otra parte, se buscará abatir los índices de Carteras vencidas de agencias y sucursales en el exterior. Cuando así lo amerite, se reestructurarán adeudos de empresas con problemas de liquidez en el corto plazo.

Subprograma Financiero de la Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento

Objetivo:

Fortalecer la canalización de recursos crediticios preferenciales hacia programas y proyectos prioritarios; proporcionar paquetes de apoyo integral; y, coadyuvar a la generación de ahorro interno, a la recuperación de la intermediería, al financiamiento sano del déficit público y al saneamiento de la empresa privada.

**Metas:**

1. Se estima que en 1986 las instituciones del sector manejarán un flujo total de recursos por \$11,127.3 mil millones, cifra 65.8% superior a la registrada en 1985; las principales fuentes de esos recursos serían la recuperación de cartera, que alcanzaría \$3,905.9 mil millones (35.1% del total de los recursos) la contratación de crédito directo \$3,233.9 mil millones (29.1% del total), y los intereses y comisiones cobrados que ascenderían a \$2,326.7 mil millones (20.9% del total). Esto contrastaría con la estructura de fondeo observada en 1985, cuando 38.3% de los recursos se obtuvo a través de la recuperación de cartera.

2. Se prevé que en 1986 la contratación total de crédito -interno y externo- incluyendo redescuentos será \$3,771.8 mil millones, cifra 144.6% superior a la del año anterior, y que el flujo de colocación de valores (\$321.7 mil millones) aumentará 118.5% en relación con 1985, como consecuencia de la emisión de valores a mediano y largo plazos, particularmente de las

instituciones financieras que operan en los sectores industrial, pesquero y agropecuario.

3. En cuanto a la aplicación de recursos en 1986, se estima que el flujo total de crédito bruto que canalizarán estas instituciones será del orden de \$5,829.3 mil millones, lo que representaría un aumento de 56.5% en relación con 1985. La amortización de su propia deuda ascendería a \$2,353.3 mil millones -de los cuales 41% correspondería a deuda externa- lo que implicaría un incremento de 183.3% en relación con el año anterior, cifra que representaría 20% del total de los recursos por aplicar un incremento de 64.2% del total de los recursos con respecto a 1985.

4. Por último, el resto de los recursos (\$723 mil millones) se destinaría a inversiones (\$97.6 mil millones), a otros egresos (\$599.3 millones) y a una acumulación de disponibilidades por \$26.1 mil millones.

5. El financiamiento neto que canalizaría el sistema financiera de fomento en 1986 ascendería a \$1,923.4 mil millones -monto 67.0% superior al registrado en el año anterior e inferior en 1.3% en términos reales de los cuales \$879.8 mil millones corresponderían al sector público (45.7%) y el resto a los sectores privado y social (54.3%); estos porcentajes se comparan con los observados en 1985: 21.3% y 78.7%, respectivamente.

6. El saldo total del crédito de fomento otorgado al 31 de diciembre de 1986 -que se deriva de un saldo de 1985 de \$7.364.8 mil millones, un crédito bruto por \$5,829.3 mil millones y una recuperación de cartera de \$3,905.9 mil millones- alcanzaría \$9,286.2 mil millones, lo que significaría un incremento nominal de 26.1% en relación con 1985 y uno real de -23.6%. Como proporción del PIB de 1983 a 1985, el saldo del financiamiento canalizado se mantendría constante en 20%.

7. Por otra parte, el saldo de crédito otorgado al sector público a diciembre de 1986 alcanzaría \$6,626.6 mil millones y a los sectores privado y social \$2,661.6 mil millones. Esto implicaría una modificación de la estructura relativa del crédito en esos sectores: mientras que en 1985 la distribución fue 75.1% para el primero y 24.9% para el segundo, en este año sería de 71.3% y 28.7%, respectivamente.

8. Como consecuencia de una contratación bruta de crédito directo y de redescuento por \$3,771.6 mil millones (66% interno y 34% externo) de una captación neta de 371.8 mil millones y de una amortización de deuda por \$2,353.3 mil millones, se estima que el endeudamiento neto total del sistema financiera de fomento en 1986 ascendería a \$1,790.3 mil millones, 58.7 más que en 1985.

9. En cuanto a la captación del público y valores, se estima que en 1986 el saldo se incrementaría 37% en relación con el año anterior (17.0% real), con lo cual este ascendería a \$1,375.8 mil

millones. Debe señalarse que el saldo de captación incluye los recursos canalizados de la banca múltiple a la de desarrollo, a través de la adquisición de bonos, por un monto equivalente a 3% de la captación de la primera (\$10 mil millones).

10. Se estima que en 1986 la tasa de interés implícita cobrada por estas instituciones sería 34.9%, lo que representaría 57.2% del CPP promedio previsto para ese año (61%), y se compararía favorablemente con la tasa implícita de 1985, 21.2%, cuya relación con el CPP fue 32.3%. Por otra parte, la tasa de interés implícita pagada por las instituciones por su deuda en 1986 -que podría utilizarse como una aproximación de su costo de fondeo- sería 24.8%.

11. De acuerdo con el origen y aplicación de los recursos de las instituciones de fomento para 1986, se estima que el uso total de recursos financieros de estas entidades para financiar a los sectores privado y social ascenderá a \$884.4 mil millones, lo cual implicaría un incremento nominal de sólo 13.4% (-31.3% real) en relación con el uso observado en 1985 (\$779.9 mil millones) y una reducción de 0.5 puntos porcentuales del PIB (de 1.7% en 1985 a 1.2% en 1986). El sector agropecuario y el industrial utilizarían la mayor parte de esos recursos: 30.1% y 33.9%, respectivamente.

12. Se estima que el total de crédito bruto que canalizarán estas instituciones será del orden de \$5,829.3 millones, cifra

que se mantendría constante como porcentaje del PIB en relación con 1985 (7,8%) y un aumento de sólo 56,5%. En cuanto a la amortización de su deuda, esas entidades destinarán \$2,353,3 mil millones, de los cuales 39,2% corresponderá al sector externo.

#### Subprograma de los Intermediarios Financieros no bancarios

##### Objetivo:

Para apoyar la estrategia económica y social, los intermediarios financieros no bancarios mantendrán su participación activa, coadyuvando a mejorar la solvencia de la empresa y su estructura financiera. Asimismo, conservarán como premisa fundamental en su operación, la inducción de la inversión en actividades y regiones prioritarias.

#### Subprograma de Promoción Fiscal

##### Objetivo:

Se continuará promoviendo de manera selectiva la inversión; fomentando el desarrollo social y regional; atendiendo los mínimos de bienestar; fortaleciendo el sector externo y, fundamentalmente, generando nuevos empleos permanentes y productivos.

##### Metas:

1. El subprograma de promoción fiscal para 1986 considera destinar recursos a 14 campos principales que en conjunto representan una inversión fiscal de aproximadamente \$108.2 mil millones, lo que representa 0.12 del PIB y 1.2% de los ingresos del Gobierno Federal excluyendo a los provenientes de Pemex. Las cifras correspondientes registradas en 1985 son: \$64.9 mil millones, 0.13% del PIB y 1.0% de los ingresos del Gobierno Federal sin Pemex, respectivamente.

2. Del monto total de los recursos, 6.0% se destinará al apoyo del sector agropecuario, silvícola y pesquero; 70.3% al desarrollo del sector industrial, comercio exterior y fomento del empleo; 17.7% a otros servicios; y el 6.0% restante a otros sectores de la economía.

3. El monto de estímulos fiscales programado para 1986 a las industrias que se reubiquen fuera de la zona metropolitana del Distrito Federal, es \$76.0 mil millones; de estos, 6.6% se destinarán al fomento del empleo, 71.2% al desarrollo industrial y 22.2% al fortalecimiento del comercio exterior. Estas actividades recibirán 70.3% del total presupuestado, cifra 30.9% superior a la registrada en 1985.

4. Estímulos fiscales al sector energético. Se busca que este sector maximice su contribución al desarrollo económico, mediante una oferta adecuada y diversificada de energía, una mayor

productividad, un uso eficiente de sus recursos y una mejor vinculación con la planta industrial. La política de estímulos fiscales constituye un apoyo para la consecución de esos objetivos. Se estima que en 1986 el monto de estímulos fiscales a este sector ascenderá a \$2.4 mil millones.

5. Estímulos fiscales al desarrollo rural y a la alimentación. Para tal efecto, en 1986 se programaron estímulos fiscales por \$5,620 millones, de los cuales \$730 millones corresponden al apoyo del subsector agrícola; \$630 millones al subsector pecuario productos de carne; \$2,000 millones para la producción primaria lechera; \$450 millones a la producción de huevo, y \$1,610 millones para el fortalecimiento de la actividad forestal.

6. Estímulos fiscales al turismo. Se estima que en 1986 los estímulos fiscales en este ramo ascenderán a \$420 millones.

7. Estímulos fiscales al sistema integral de comunicaciones y transportes. Se programaron \$4,000 millones, de los cuales \$3,000 corresponden a la marina mercante y \$1,000 al desarrollo de la infraestructura portuaria.

8. Estímulos fiscales a las actividades pesqueras y recursos del mar. Estas actividades recibirán estímulos fiscales por \$730 millones, de los cuales \$450 se otorgarían en apoyo a la inversión en empuercaciones sardinero-anchoveteras y escameras de uso múltiple o de arrastre y \$280 al apoyo de la acuicultura.



9. Estímulos fiscales al desarrollo tecnológico y científico. La inversión fiscal en este rubro será de \$1,500 millones.

10. Estímulos fiscales a la franja fronteriza norte y zonas libres del país. Se prevé otorgar estímulos fiscales por \$1,600 millones, de los cuales \$100 millones se asignarían al fomento del abastecimiento de productos elaborados por la industria nacional a estas áreas; \$1,000 millones al fomento industrial y \$500 millones a la operación o modernización de centros comerciales.

11. Estímulos fiscales a la educación, la cultura y la recreación. Se destinarán estímulos fiscales en apoyo de la edición de libros (\$1.2 mil millones) y de las empresas editoras de periódicos (\$500 millones).

12. Estímulos fiscales a la modernización comercial y el abasto popular. Se estima otorgar en conjunto a esos programas estímulos fiscales por \$2.0 mil millones.

13. Estímulos fiscales a la minería. Se estima que en este año se realizará una inversión fiscal de \$4.2 mil millones en el sector minero, que representaría 3.9% de los estímulos fiscales totales.

Subprograma de Acuerdos de Coordinación con Estados y Municipios

**Objetivo:**

Promover la celebración de acuerdos en materia de financiamiento con los estados y los municipios a fin de lograr, en un marco de coordinación entre los tres niveles de Gobierno, que las entidades federativas y los municipios cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

**2.3.2.2. La Estructura Programática Propuesta**

A partir de las prioridades de la Política Financiera del Desarrollo así como de las orientaciones, instrumentos y acciones que se presentan en el FOAF, se desprende el proceso de programación-presupuestación correspondiente al Sector Hacienda y Crédito Público, el cual debe reflejar congruencia con los objetivos y metas específicas de los subprogramas sustantivos; eficacia para alcanzar los resultados previstos y eficiencia en el uso de los recursos. En este contexto se sitúan las acciones que el Sector debe llevar a cabo durante el año a través de sus presupuestos por programa. A continuación se describen y analizan los programas y subprogramas presupuestarios que la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público ejecuta en 1986, y las unidades presupuestales responsables de su ejecución.

En el cuadro VIII se muestra cómo la ausencia de una perspectiva sistémica y de una secuencia lógico-deductiva del proceso de planeación impiden imprimir congruencia y consistencia a la estructura programática, con relación a los programas sustantivos del POAF. Se observa, inclusive, cómo algunas de las metas de estos no son desagregadas en metas presupuestarias o intermedias tanto en los programas como en los subprogramas presupuestarios. Tal es el caso de las metas que debe cumplir la Dirección General de Crédito Público para contribuir con la de asumir pasivos del sector paraestatal. Esto no significa que esta unidad presupuestal no lleve a cabo dichas acciones, sino que al no contemplar la estructura programática de un programa o subprograma que las integre, simple y sencillamente los responsables de su ejecución se desobligan de informar al respecto. Asimismo, la actual estructura programática adolece de una jerarquización idónea para programas y subprogramas. Por ejemplo, el programa EK-00 se sitúa en el nivel de Subsecretaría y el programa EL-00 en el nivel de Dirección de Área; su jerarquía guarda nula congruencia. De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Programación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto permite la responsabilidad de una Dirección de Área sobre un programa cuando este tiene el carácter de prioritario; tal es el caso del programa EL-00 "Definición y Coordinación de la Política Monetaria y Crediticia". Este criterio es objetable por las siguientes razones:

**ESTRUCTURA PROGRAMATICA  
DE LA**

**SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA 1987**

PROGRAMA ESTRATEGICO	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	SUBPROGRAMA PRESUPUESTARIO
<p><b>1. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO INTERNO.</b> OBJETIVOS: - INCREMENTAR EL AHORRO DEL GOBIERNO FEDERAL. - REHABILITAR FINANCIAMIENTO A LAS ENTIDADES PARASTATALES. - INCREMENTAR EL AHORRO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.</p>	<p>E100 FORMULACION Y COORDINACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO EN MATERIA DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (U.T.P.T.A.P.F.).</p> <p>EK00 PLANEACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO (SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO).</p>	<p>EK01. FORMULACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO. (DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA).</p> <p>EK02. EVALUACION DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO. (DIRECCION DE ANALISIS Y EVALUACION HACENDARIA).</p> <p>EK03. DIRECCION Y COORDINACION TECNICA Y ADMINISTRATIVA (OFICINA DEL C. SUBSECRETARIO Y COORDINACION ADMINISTRATIVA).</p>
<p><b>2. CANALIZACION EFICIENTE Y EQUITATIVA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.</b> OBJETIVOS: - DAR MAYOR EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA CANALIZACION DE LOS RECURSOS. - MEJORAR SU CONGRUENCIA CON LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO. - ARTICULAR EL SISTEMA FINANCIERO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. - UTILIZAR EL CREDITO COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO.</p>	<p>E100 DEFINICION Y COORDINACION DE LA POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA (DIRECCION DE POLITICA FINANCIERA).</p> <p>E200 FORMULACION Y EJECUCION DE LA POLITICA DE ESTIMULOS FISCALES A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA (DIRECCION GENERAL DE PROMOCION FISCAL).</p> <p>E200. ESTIMULOS FISCALES A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA (DIRECCION GENERAL DE PROMOCION FISCAL).</p>	<p>E201. ADMINISTRACION Y AUTORIZACION DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA (DIRECCION DE DEUDA PUBLICA Y SERVICIOS FINANCIEROS).</p> <p>E202. NEGOCIACION Y CONTRATACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA (DIRECCION DE CAPTACION Y COORDINACION DE CREDITO PUBLICO).</p> <p>E203. POLITICA HACENDARIA EN MATERIA DE RELACIONES CON EL EXTERNO (DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS HACENDARIOS INTERNACIONALES).</p>
<p><b>3. REPRESENTACION DE LAS RELACIONES HACIA EL EXTERNO.</b> OBJETIVOS: - MEJORAR EL ESTADO DE LA CUENTA CORRIENTE. - REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA. - REHABILITACION CREDITICIA Y COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL.</p>	<p>E200. EJECUCION, REGLAMENTACION Y CONTROL DE LA POLITICA DE CREDITO PUBLICO (DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO).</p>	<p>E400. REGULACION DE LA POLITICA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO (SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO).</p>
<p><b>4. FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO.</b> OBJETIVOS:</p>	<p>E200. EJECUCION, REGLAMENTACION Y CONTROL DE LA POLITICA DE CREDITO PUBLICO (DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO).</p>	<p>E201. ADMINISTRACION Y AUTORIZACION DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA (DIRECCION DE DEUDA PUBLICA Y SERVICIOS FINANCIEROS).</p>
<p><b>5. AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO.</b></p>	<p>E200. EJECUCION, REGLAMENTACION Y CONTROL DE LA POLITICA DE CREDITO PUBLICO (DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO).</p>	<p>E202. NEGOCIACION Y CONTRATACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA (DIRECCION DE CAPTACION Y COORDINACION DE CREDITO PUBLICO).</p>
<p><b>6. PROMOVER EL DESARROLLO EQUILIBRADO DE LA ECONOMIA NACIONAL Y SU COORDINACION CON LA BANCA DE DESARROLLO Y LOS FONDOS DE FOMENTO.</b></p>	<p>E200. EJECUCION, REGLAMENTACION Y CONTROL DE LA POLITICA DE CREDITO PUBLICO (DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO).</p>	<p>E203. POLITICA HACENDARIA EN MATERIA DE RELACIONES CON EL EXTERNO (DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS HACENDARIOS INTERNACIONALES).</p>
<p><b>7. PROMOVER EL DESARROLLO DE LA INTERMEDIACION FINANCIERA NO BANCARIA.</b></p>	<p>E400. REGULACION DE LA POLITICA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO (SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO).</p>	<p>E400. REGULACION DE LA POLITICA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO (SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO).</p>

- a) Al contradecir los criterios para la asignación de responsables, desordena la estructura programática.
- b) Impide la integralidad del proceso de planeación. La definición de la política monetaria y crediticia es parte integrante de la etapa de formulación de la política de financiamiento. Paradójicamente, dicha etapa tiene el nivel de subprograma y la unidad responsable es la Dirección General de Planeación Hacendaria.

Además, las políticas monetaria y crediticia son parte del conjunto de las políticas financieras: de tasas de interés, comercial, de inversión extranjera, cambiarias, etc. Habría que incorporarlas en este subprograma.

Con el cambio de perspectiva, la estructura programática de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público tendría un giro importante.

Primero. La denominación de los programas y subprogramas correspondería en forma más precisa tanto a los objetivos y metas de la programación sustantiva como a los objetivos y facultades de cada unidad responsable.

Segundo. Se evitaría la relación única y exclusiva de un programa o subprograma presupuestario con uno y sólo uno de los

programas estratégicos ya que, como se demostró en el inciso anterior, la estructura del programa operativo anual es un complejo de objetivos, metas y acciones que deben seguir un orden de desagregación. La actual estructura programática guarda congruencia con los programas estratégicos pero omite por completo el contenido de los subprogramas sustantivos; rompe, por tanto, la secuencia lógica del proceso. Con la propuesta, se identifican los programas y subprogramas presupuestarios; su relación con los subprogramas sustantivos, entre sí mismos, y los responsables de su ejecución.

Y, Tercero. Se facilita la evaluación, en términos de eficacia y eficiencia, de los programas y subprogramas; el costo de las acciones programáticas (metas) resulta una labor útil tanto para la obtención de tendencias de gasto como para la solicitud de ampliación de recursos con un sustento programático.

La estructura programática propuesta respeta la lógica de la planeación, hace uso del proceso administrativo para imprimirle un orden a las acciones que garantice el logro de los objetivos y, con la perspectiva sistémica, la estructura obtiene la congruencia y consistencia necesaria. Los programas y subprogramas presupuestarios mantienen un estrecho vínculo con uno o más de los subprogramas sustantivos. En los párrafos que

siguen se indica la relación que deben guardar los objetivos y metas de los programas presupuestarios (Operando) y los de los sustantivos (Operador). La definición y precisión de los primeros es labor del responsable de la programación en cada unidad administrativa, conjuntamente con el encargado de ejecutar las actividades sustantivas. Aquí se realiza un análisis general de congruencia.

#### ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PROPUESTA PARA LA SUBSECRETARÍA DEL RAMO

Programa Presupuestario	Congruencia con los Subprogramas Sustantivos
EK00 Formulación, instrumentación y evaluación de la política de financiamiento (Dirección General de Planeación Hacendaria)	Este programa presupuestario guarda relación con cada uno de los subprogramas sustantivos, en el sentido de que desempeña el papel de unidad globalizadora del proceso de planeación. En tal virtud, el objetivo del programa deberá indicar el alcance de los instrumentos de planeación con relación a cada uno de los subprogramas sustantivos. Sus metas expresarán, en el tiempo y el

espacio, las acciones programáticas necesarias para formular, instrumentar y difundir el Programa Operativo Anual y los lineamientos específicos de la política financiera.

Se deben precisar los alcances de su quehacer programático en la programación anual de financiamiento, indicando el propósito de los instrumentos de política financiera para el año de acuerdo al impacto de los mismos en el año anterior y a las perspectivas de la programación sustantiva.

Por las características del proceso evaluatorio las acciones de análisis y evaluación hacendaria se posarán orientar hacia la revisión de las prioridades señaladas por las autoridades hacendarias. Por otra parte,



la programación del apoyo en sistemas informáticos debería sustentarse en diagnósticos actualizados del desarrollo de los mismos en la Subsecretaría del Ramo.

EL00 Dirección, Coordinación y Apoyo Administrativo (Oficina del C. Subsecretario y Coordinación de Administración y Regionalización

Es el programa cuya programación, en lo que se refiere a dirección y coordinación, entraña mayor complejidad. Se debiera expresar, en términos de objetivos y metas, las acciones encaminadas a dirigir y coordinar la política de financiamiento para el año, debiendo considerar la tendencia programada para los resultados de los subprogramas sustantivos y la de los programas presupuestarios.

Los objetivos y metas del apoyo administrativo deberán considerar, por un lado, el ritmo de la gestión

administrativa de todas las unidades para el año, para hacer la programación de metas y actividades conforme a las cargas de trabajo previstas; y por el otro, la política de gasto dispuesta, a fin de establecer los objetivos y metas para asegurar la reaccionabilidad de su uso.

EN00 Ejecución, reglamentación y control de la política de crédito y deuda pública

Mantiene relación con los subprogramas de deuda pública; de ingresos del sector parastatal; de Banca Múltiple; y de banca de Desarrollo y Fondos de Fomento.

Deberán especificarse, en el tiempo y en el espacio, el conjunto de acciones para, por una parte, reestructurar la deuda externa, y por el otro, para negociar el crédito necesario para complementar el ahorro interno, se deberán

especificar las metas en materia de asunciones de pasivos del sector paraestatal; reglamentar y controlar tanto el uso de crédito interno del sector público, como el comportamiento de la deuda interna y externa de las empresas paraestatales; asimismo, controlar y evaluar la canalización de los recursos crediticios por parte de las sociedades nacionales de crédito y los fondos de fomento.

Por último, deberán establecerse las metas para el registro y apoyo al endeudamiento externo privado. Como se han venido señalando, estas acciones deberán programarse conforme a la temporalidad y tendencia de las metas de la programación sustantiva y en base a

resultados obtenidos en la gestión administrativa del ejercicio anterior.

EN00. Ejecución, Reglamentación y Control de Estímulos Fiscales (Dirección General de Promoción Fiscal)

Los objetivos y metas de este programa presupuestario coadyuvan a la instrumentación de la Política de Promoción Fiscal formulada en el programa EK00. Se orientan principalmente a operar los procedimientos administrativos para la realización de dictámenes de solicitudes de estímulos fiscales, de monetización de Cedis y Ceprofis, y visitas, reportes o informes para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados. En este programa presupuestario también se consideran los montos de recursos destinados a fomentar durante el año de que se trate, la actividad productiva promover selectivamente la inversión, coadyubar el

desarrollo regional, atender los mínimos de bienestar, fortalecer el sector externo y conservar y generar empleos. Como puede observarse, los objetivos y metas del subprograma sustantivo y del programa presupuesto mencionados arriba, se encuentran en congruencia e íntimamente vinculados; en el primero se establecen los aspectos generales de la promoción fiscal; y en el segundo se definen los procesos más particulares para alcanzarla. El logro de las metas y objetivos del programa presupuesto impactará, favorable y directamente, los del subprograma sustantivo.

EPOO Ejecución y control de la Política de Precios y Tarifas (Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pd-

Los objetivos y metas de este programa-presupuesto se orientan a la consecución de la política de ingresos del sector paraestatal

blica Federal)

definida en el programa EK00.

Establecen, en el tiempo y en el espacio, la formulación y evaluación de la Política de Precios y Tarifas del Sector Público y programan las previsiones de ingresos de la empresa pública.

Asimismo, reglamentan y controlan dicha política, elaborando los dictámenes de modificación de precios y autorizándolos. En el Programa Operativo Anual de Financiamiento, formulado por la Dirección General de Planeación Hacendaria a través de la ejecución del Programa EK00, se establecen en las metas del Subprograma de Ingresos del Sector Parastatal, los niveles de ingresos que deberán percibir en el año estas empresas para fortalecer el ahorro interno

del Gobierno Federal, y en las metas del programa que se analiza se definen el número de estudios, trámites, autorizaciones y dictámenes que deberán llevarse a cabo para alcanzar esos niveles de ingreso. Resulta evidente entonces, que el logro de las metas de este programa contribuirán directamente a alcanzar las metas sustantivas del subprograma. Asimismo, guarda relación con el subprograma de Deuda Pública al orientar acciones para el saneamiento financiero del sector paraestatal, en la medida en que se sanean las finanzas de las empresas por el incremento de sus ingresos motivados por la modificación de Precios y Tarifas, se reducen las necesidades de recursos crediticios y se mejora su capacidad de pago de deuda.

Los objetivos y metas del Programa EP00, aunque indirectamente, también guardan congruencia con los objetivos y metas del subprograma de Ingresos del Gobierno Federal. Los dictámenes y autorizaciones de modificación a los Precios y Tarifas de los bienes y servicios que brinda la empresa pública y que contemplan las metas de este programa-presupuestario, coadyuva al logro de las metas sustantivas orientadas a aumentar los niveles de ingreso del Gobierno Federal. Esto se explica en la medida en que toda autorización para elevar los precios o tarifas de los organismos paraestatales incide en un aumento en sus ingresos globales propios, lo cual implica un aumento necesario



en los impuestos que éstas deben retribuir al Fisco; de igual manera una elevación de precios en estos productos implica un aumento en el impuesto al valor agregado que el consumidor tiene que aportar al fisco por la adquisición del bien o servicio.

E000 Instrumentación y Ejecución de la Política Hacendaria Internacional. (Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales)

Las relaciones de congruencia de este programa con los subprogramas sustantivos son de difícil precisión debido a que en los segundos no se establecen objetivos y metas específicas en materia de Política Hacendaria bilateral; Política Hacendaria en Materia de Inversión Extranjera; Política Gubernamental con Organismos Economicos y Financieros Internacionales; así como la política de Asistencia Económica al Exterior, Bilateral,

Multilateral y Regional. Sin embargo, sus acciones deben desagregarse de las metas del Subprograma de Deuda Pública, en cuanto a la contratación de créditos con organismos financieros internacionales, conjuntamente con el Programa Presupuestario EX00, Ejecución, Reglamentación y Control de la Política de Crédito Público.

ED00 Ejecución, Reglamentación y Control de la Política Bancaria, de interse-  
diarios financieros no bancarios y de coordinación sectorial. (Dirección General de Banca Múltiple, Dirección General de Banca de Desarrollo y Dirección General de

Para la consecución de los objetivos y metas de este programa presupuestario se combinan las actividades, íntimamente vinculadas entre sí y cada una dentro del ámbito de su competencia, de tres Direcciones Generales responsables de su ejecución. Es también por tal motivo, que este programa impacta las metas de tres subprogramas sustantivos: el de Banca de Desarrollo, Banca Múltiple y

Seguros y Valores)

el de Intermediarios  
Financieros no Bancarios.

Los objetivos y metas de este programa se dirigen a la ejecución, reglamentación y control de la Política Bancaria. En este sentido el contenido de las metas define espacial y temporalmente, los procedimientos y autorizaciones que deberán realizarse para que la Banca Múltiple, Banca de Desarrollo y Casas de Bolsa, canalicen los montos de recursos crediticios, definidos en el PDAF, hacia los sectores prioritarios de la economía y hacia las regiones que requiere el desarrollo integral del país. De la misma manera, se consignan los niveles de recuperación de cartera vencida que deben lograr estas Instituciones para sostener un

autofinanciamiento sano y sostenido.

Como complemento a lo anterior, los metas de este Programa deben contemplar la reglamentación de la política bancaria y controlar la operación del sistema financiero mexicano, a través del diseño de normas y procedimientos de evaluación y vigilancia y de acciones tendientes a controlar la instrumentación de las mismas. Igualmente los objetivos y metas deberán contemplar los actos de organización, descentralización y simplificación administrativa conducentes y atendiendo los requerimientos de servicios de personal y suministros materiales y financieros. Esto último encaminado a fortalecer y consolidar el sistema financiero.

## 2.4. Los reguladores y los instrumentos de regulación.

La regulación de la información proveniente de los operadores requiere de instrumentos que seleccionen el flujo de variedad informativa y le den un orden y organización en base a los parámetros establecidos, permitiendo, así, que el sistema no se sobresature y desestabilice. Se propone, pues, la instalación de un Subcomité Técnico para la instrumentación programático-presupuestal del FNEU, que funcione como mecanismo coordinador de las unidades administrativas responsables de la programación presupuestaria en las unidades presupuestales; y la operación de un Manual que funcione como instrumento normativo (regulador) del proceso.

### 2.4.1. Subcomité Técnico para la Instrumentación Programático-Presupuestal del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

#### Objetivo:

Contribuir en la consolidación del proceso de planeación, en su etapa de instrumentación programático-presupuestal, en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### Funciones:

1.- Formular y difundir las políticas, lineamientos y procedimientos para la traducción de las metas de resultado y sustantivas del POF, en los objetivos y metas de los programas y subprogramas presupuestarios; y para la instrumentación programático-presupuestal de los lineamientos de política de gasto emitidos por la Comisión de Gasto Financiamiento así como por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.- Evaluar, en base a los criterios del Manual de Instrumentación, los objetivos y metas del anteproyecto del presupuesto por programa de las unidades presupuestales adscritas a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de conocer el diagnóstico y proponer las medidas correctivas para su adecuada expresión.

3.- Controlar y evaluar, trimestralmente, la expresión de los resultados programáticos y elaborar el dictamen correspondiente.

4.- Integrar el informe de avance programático-presupuestal de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

#### Estructura Orgánica:

#### Presidencia:

Dirección General de Programación,  
Organización y Presupuesto de la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría Técnica            Dirección General de Planeación  
 Hacendaria.  
 Coordinación de Administración y  
 Regionalización de la Subsecretaría del  
 Ramo.

Representantes:            Unidades Presupuestales adscritas a la  
 Subsecretaría del Ramo.

2.4.2. Manual para la Instrumentación Programático-Presupuestal  
 del PNFU.

2.4.2.1. Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Planeación

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y

Gasto Público

Ley de Ingresos 1986

Presupuesto de Egresos de la Federación 1986

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público

Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público.

Catálogos para la Programación-Presupuestación 1986

Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

#### 2.4.2.2. Objetivo:

Dotar a las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de los elementos conceptuales y técnicos para la debida formulación de sus programas presupuestarios, en lo tocante a la definición de programas, subprogramas, actividades, objetivos y metas presupuestarias, intermedias y operativas, a través del establecimiento de lineamientos, conceptos y definiciones, y los criterios tanto para la formulación de los programas como para el registro de la estructura programática, el control y la evaluación de la gestión administrativa.

#### 2.4.2.3. Lineamientos:

a) Los conceptos y procedimientos contenidos en el presente Manual son de observancia general; el control y vigilancia de los mismos es responsabilidad de la Oficialía Mayor de esta Secretaría y de la Coordinación de Administración de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Al formular su programación presupuestaria las unidades administrativas deberán considerar la congruencia entre el programa o subprograma bajo su responsabilidad y el género de acción que habrá de ejecutar.



c) En la definición de los responsables de ejecución de un programa, subprograma o actividad deberá precisarse el ámbito de competencia de las unidades involucradas a fin de determinar el grado de contribución de cada unidad en el resultado obtenido y el costo de su ejecución.

d) Al establecer objetivos y metas su definición deberá apearse al contenido precisado en el marco conceptual, con el propósito de no incurrir en el error de confundir función o actividad organizacional con objetivo, meta o actividad programática.

#### 2.4.2.4. La Congruencia Programática

Con el propósito de expresar a través de las denominaciones y objetivos programáticos la congruencia que debe existir entre las actividades específicas necesarias de las unidades y las prioridades de política financiera puestas bajo su responsabilidad ya sea por medio de un programa, un subprograma o una actividad, es necesario adaptar los ámbitos funcionales de las áreas a las necesidades del proceso administrativo y adecuar las estructuras orgánicas de las mismas a las categorías de la estructura programática definidas en el marco conceptual del presente Manual. De esta manera, considerando el procedimiento descrito en el inciso 2.4.2.6., principalmente en la etapa de registro, las acciones a desarrollar por las áreas deben ser ordenadas tomando como unidad básica del proceso programático el programa, y este debe quedar bajo la responsabilidad orgánica

funcional de una autoridad del gobierno a nivel de Subsecretaría, Oficialía Mayor o Dirección General.

Para cada programa se define un objetivo, este debe ser congruente con el objetivo específico de política financiera al cual corresponda su programa. Asimismo, las funciones genéricas de las áreas responsables de dicho programa deberán adaptarse a éste.

Cada programa se subdivide en subprogramas. Esta división obedece a la naturaleza misma del programa y a su propia estructuración. Los subprogramas encuentran su expresión orgánico-funcional en las Direcciones Generales o Direcciones de Área. A estos programas y subprogramas deberán adaptarse los grupos genéricos de acciones necesarios para formular, instrumentar e implantar la política hacendaria en cualquiera de sus ámbitos de competencia. Estos grupos son los siguientes:

#### A) Ejecución de la Política

Este género identifica y agrupa las acciones que realizan los áreas a través de sus respectivas unidades tendientes a impactar directamente los resultados crediticios y financieros previstos en el P.O.A.F.

#### B) Planeación de la Política en Ejecución:

La naturaleza de esta acción administrativa, integra por un lado, las labores de información, análisis y evaluación, orientadas a definir el alcance y las limitaciones de los mecanismos instrumentales de la política hacendaria que la Subsecretaría opera a través de la ejecución de la política; y por el otro, agrupa el conjunto de acciones que, partiendo de las consideraciones y resultados obtenidos en la evaluación, se encaminan a la definición de orientaciones y diseño de instrumentos de política que impriman el sentido deseado al quehacer hacendaria.

C) **Reglamentación y Control para la Implantación de la Política:**

Contiene las acciones que las distintas dependencias de la Secretaría desarrollan para establecer los procedimientos de normatividad que permitan implantar la política hacendaria en los términos previstos, así como el control de su observancia por parte de los involucrados responsables.

D) **Apoyo Técnico, de Coordinación, Dirección y Jurídico:**

Expresa la operación administrativa especializada técnicamente en apoyo a la función sustantiva para dirigirla y complementarla en cuestiones de orden direccional, legal y de control operativo.

E) **Apoyo Administrativo:**

Integra las acciones programáticas de carácter objetivo que posibilitan la función sustantiva, asistiéndola mediante la programación presupuestaria, la organización y la evaluación de su quehacer y atendiéndola al satisfacer sus requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros.

#### Observación:

Para ubicar las acciones programáticas en los cinco generos enumerados, se adopta la premisa de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

#### 2.4.2.5. Marco Conceptual de Categorías Programáticas:

El marco conceptual que a continuación se presenta, parte del esquema normativo que en esta materia establece la Secretaría de Programación y Presupuesto, e integra los elementos a través de los cuales se expresan en forma desagregada y jerarquizada las acciones y metas que la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público deberá llevar a cabo para contribuir a las metas sustantivas establecidas en el P.O.A.F.

Es indispensable que los subareas y unidades de la Subsecretaría, observen con carácter universal para cualquier referencia de tipo programático, las categorías conceptuales que aquí se precisan. De esta manera sólo será factible la aplicación del procedimiento de registro, seguimiento, control y evaluación del proceso

programático-presupuestal y la congruencia programática tratada en el inciso anterior.

#### 2.4.2.5.1. Conceptos Básicos

a). Estructura Programática: Esta integrada por el conjunto de programas y subprogramas, los cuales reúnen en forma coherente las acciones que realizan las dependencias y entidades para alcanzar los objetivos y metas de la programación sustantiva de corto plazo, en concordancia con las facultades y funciones conferidas en el Reglamento Interior y Manual de Organización, respectivamente.

#### b). Programa

Es la unidad básica de la programación presupuestaria; es el conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas (en el tiempo y en el espacio) de Política Financiera, conjugando esfuerzos y recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros; designándose como responsable de su ejecución a una autoridad del Gobierno a nivel de Subsecretaría, Oficialía Mayor u otra área de igual jerarquía. Por la importancia que revisten los programas que ejecuta la Subsecretaría del Ramo, el programa se asigna también en el nivel de Dirección General.

#### c). Subprograma

Corresponde a la división de un programa en objetivos parciales, integrando también recursos y medios para su ejecución. Los subprogramas están estrechamente relacionados con el Programa y contribuye, con el alcance de las metas intermedias, al cumplimiento de las metas presupuestarias propias de la acción del Programa. El subprograma encuentra su corresponsabilidad orgánica en el nivel de Dirección de Área.

#### d). Actividad

Responde a la división de los Subprogramas y consiste en un conjunto de acciones concretas a desarrollar íntimamente relacionadas complementarias entre sí, a través de las cuales se pretende alcanzar los objetivos propios del Subprograma. La actividad encuentra su corresponsabilidad orgánica en las Subdirecciones de Área y otras unidades de igual jerarquía.

#### e). Objetivo

Es la expresión cualitativa de los propósitos del Programa, Subprograma o Actividad y deberá ser factible de cuantificar respecto a un tiempo y espacio determinado (un año). La definición del objetivo debe ser congruente con el tipo de instrumento y debe precisar los alcances de la gestión administrativa anual. Del objetivo se desprenden las metas; éstas deben expresar cuantitativamente la forma de alcanzar el

objetivo. El objetivo responde a la pregunta ¿qué hacer? y la meta ¿cómo, cuánto, cuándo, quien o quienes?.

f). meta

Constituye la dimensión cuantitativa del objetivo del Programa, Subprograma o Actividad y deberán observar constancia con el número de géneros de acción que atiende al Objetivo. Debe explicar la acción o acciones a realizar en un periodo de tiempo definido, y la cantidad de resultados a obtener. La meta debe ser específica, clara y, para efectos de orden, control y evaluación, a cada unidad administrativa le corresponderá una o más metas, dependiendo de los resultados de su gestión administrativa.

Las características de la meta son:

- a) Cuantitativa: El resultado se expresa en términos numéricos, mensurables
- b) Interdependientes: Mantener vinculación estrecha con otras metas de su mismo nivel para alcanzar el objetivo. En forma horizontal para que sea consistente y en forma vertical para que sea congruente.
- c) Temporal: Su cumplimiento debe proyectarse en el

plazo de un año, debiéndose cumplir paulatinamente en periodos trimestrales, de uno a cuatro.

- d) Racional: Su elección y definición debe responder al orden de las prioridades administrativas.
- e) Objetiva: Debe señalar en forma clara y comprensible lo que se va a realizar: cómo, cuándo, dónde y quién

Los resultados se registran de acuerdo a los niveles programáticos ya definidos, obedeciendo a las siguientes tres categorías de metas:

#### f1) Metas Presupuestarias

Estas metas contienen la cuantificación del objetivo del programa y deberán expresar su grado de contribución a las metas sustantivas indicadas por el Subprograma Sustantivo en el Programa Operativo Anual de Financiamiento.

La organización y expresión de las metas presupuestarias deberá corresponder a los géneros de acción programática para formular, instrumentar e implantar la política hacendaria en cualquiera de sus etapas: Ejecución, Planeación, Reglamentación, Control, Coordinación y Dirección, Apoyo Jurídico y Administrativo.



## f2) Meta Intermedia

Estas metas contienen la cuantificación del objetivo del subprograma, y deberán señalar su contribución a las metas presupuestarias del Programa correspondiente.

## f3) Meta Operativa

Estas metas contienen la cuantificación del objetivo de la actividad y deberán señalar su contribución a la metas intermedias del subprograma correspondiente.

Por su naturaleza se expresan atendiendo al carácter más operativo del proceso programático. Representan los resultados de las etapas que componen el proceso de operación administrativa, orientado a materializar una meta intermedia.

## g) Unidad de Medida

Las unidades de medida se establecen de acuerdo a un género de acción administrativa, donde se ubiquen los resultados observando las siguientes características:

gi) Cuando se traten de resultados que deriven de la acción de planear la política financiera, de cualquiera de sus campos, podrán usarse las siguientes unidades de medida:

**Estudio.-** Comprende las acciones que se realizan para elaborar un diagnóstico o pronóstico, tanto para observar el marco en que habrá de desarrollarse la política en cuestión, como para analizar el impacto socio-económico de esta.

**Documento.-** Comprende tanto la definición de orientaciones de política, como los mecanismos que se hubieran diseñado para instrumentarla. Por lo general un documento tiene como base un estudio.

**Programa.-** Corresponde a las labores que se realizan para definir las acciones concretas que deberán realizarse en tiempo y espacio, para la implantación de un instrumento de política. Un documento, es la base para un programa.

gii) Por lo que se refiere a las derivadas del género programático de legislación y control, las unidades de medida en que éstas aparecen mensuradas se expresan atendiendo las cuestiones propias de la orientación y la supervisión; se puede utilizar, por ejemplo:

**Asistencia:** Como aquellas acciones tendientes a la orientación normativa para reglamentar la implantación de la política en los términos previstos.

**Auditoría Operacional:** Representa actos de control para supervisar y evaluar el cumplimiento reglamentado de una política. Integra la revisión, análisis y examen de las operaciones y procedimientos adoptados.

**Informe Sustantivo de Control:** Reporte que permite conocer la realización en términos de metas que van teniendo cada uno de los programas y subprogramas y que hace posible la medición de los resultados de la implantación de una política financiera y las propuestas y/o alternativas para su corrección o mejoramiento.

giii) Entre los unidades de medida que facilitan la precisión de los resultados cuantitativos propios de las acciones del género de coordinación y dirección de apoyo jurídico, se tienen las siguientes:

**Acto de Supervisión:** Comprende las acciones de verificación y comprobación de las acciones implantadas en el desarrollo de un proceso sistemático, acordes con programas previamente formulados.

**Informe de** Expresa el resultado evaluatorio que

**Evaluación:** derivan de los actos de verificación de los procedimientos, sistemas, presupuestos y estructura orgánica entre otros, de las unidades administrativas de la Subsecretaría a fin de sentar las bases para establecer controles que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos.

**Frontuario:** Recopilación de fácil consulta de las disposiciones legales y normativas en materia de control y evaluación emitidas por las autoridades competentes y de aplicación en el ámbito del Sector Hacendario.

**Boletín:** Documento de difusión mensual en donde se copian las disposiciones legales y normativas aplicables.

g) En cuanto a los resultados que derivan del género programático, apoyo administrativo, estos aparecen mensurados considerando dos grandes etapas del proceso administrativo; por una parte la organización de la estructura institucional y la programación-presupuestación de la operación administrativa y por la otra, los servicios personales, materiales y financieros que demanda la función sustantiva.

De esta manera, las unidades que aquí se pueden utilizar son:

**Manual:** Contiene la descripción de una serie de bases, órdenes, procedimientos, y en general funciones que deben observar las unidades administrativas encaminadas a un fin.

**Programa:** Registro programático-presupuestal de la operación administrativa sectorial.

**Programa de Actividades:** Expresión calendarizada trimestralmente del compromiso programático anual establecido en el Programa Presupuesto correspondiente.

**Informe de Control:** Reporte que permite conocer la realización en términos de metas que van teniendo cada uno de los programas, subprogramas y actividades y que posibilita a los responsables de las mismas a conocer la situación que guarda durante su ejecución.

**Servicios Personales Materiales:** Incluyen las acciones que realizan tendientes de satisfacer los

riales y Financieros: requerimientos de las áreas en estas materias.

#### 2.4.2.6. Procedimiento para el Registro, Control y Evaluación de la Programación Presupuestaria

##### 2.4.2.6.1. Registro de la Estructura Programática

a) Conocer a través del Programa Operativo Anual de Financiamiento los programas estratégicos, los subprogramas sustantivos y las metas de resultado y sustantivas, respectivamente, que habrán de alcanzarse en el año para el logro de los objetivos específicos de la política de financiamiento del desarrollo.

Obtenida la información anterior, registrar y vincular en orden jerárquico las metas de resultado, sustantivas, el programa y subprograma presupuestal y la actividad; posteriormente, relacionarlas con el área, subárea y unidad de su respectiva competencia.

b) Obtener el diagnóstico de la operación administrativa del ejercicio anterior, a fin de utilizar la información resultante como marco de referencia para establecer los objetivos y metas de los programas, subprogramas y actividades.

Conforme al marco conceptual expuesto en este manual y considerando la información aportada por los pasos a y b, definir jerárquicamente los objetivos de los programas, subprogramas y actividades; paso seguido, establecer para cada uno de estos niveles programáticos las metas presupuestarias, intermedias y operativas. Se debe tener en cuenta que las metas expresan resultados cuantitativos y que tales resultados deben contribuir directamente a cumplir los objetivos para los que fueron creadas. Así, la meta operativa debe cumplir con el objetivo de la actividad; la meta intermedia con el objetivo del subprograma; y la presupuestaria con el del programa de igual manera todas estas, dentro de su nivel jerárquico, deben coadyuvar a alcanzar las metas sustantivas de los subprogramas sustantivos. Cabe señalar, que el registro de las metas debe concepirse como un proceso sistemático; es decir, que unas se encuentran relacionadas con otras horizontal y verticalmente. Se añá que deba cuidarse la consistencia y la congruencia de cada meta. El número de metas de cualquier nivel jerárquico no depende de la estructura orgánica de las áreas, sino del género de acción del programa, subprograma o actividad.

c) Definidas las metas, ordenar, conforme a la lógica del proceso administrativo, las actividades propias del área, subárea y unidad y orientar sus esfuerzos hacia la consecución de las metas que les correspondan cumplir.

dd) Para la selección y registro de la unidad de medida que habrá de expresar el resultado de la gestión programática deberá identificarse el o los productos finales de su gestión, considerando el nivel programático en el que participa,

e) La calendarización de las metas deberá realizarse considerando la tendencia seguida en ejercicios anteriores y el pronóstico de la tendencia esperada para el año. Es incorrecto programar la meta en forma anualizada y dividir el resultado total entre los meses del ejercicio.

f) Traducir y registrar en asignaciones presupuestales la acción física del quencor programático. Esto deberá llevarse a cabo por meta, en sus diferentes niveles, y considerando la flexibilidad que debe observarse en el ejercicio del presupuesto público. Es indispensable el auxilio de técnicos de programación como el PERT o la ruta crítica.

#### 2.4.2.6.2. Control y Evaluación

Para dar seguimiento y controlar la ejecución de los programas, subprogramas y actividades, así como su ejercicio presupuestal, es necesario implantar un procedimiento que permita calcular las desviaciones que se experimentan en los resultados de las metas y en los niveles de gasto proyectados originalmente.



La evaluación permite retroalimentar el proceso de programación, evaluar la eficacia y la eficiencia de los resultados programáticos presupuestales y su grado de desviación, respecto a lo planeado inicialmente; permite revalidar o reorientar las acciones.

Para el criterio de eficacia se determina el grado de contribución de una meta al resultado total que se necesita para cumplir con la meta del nivel inmediato superior. Todo ello considerado en el interior de un programa. Si la meta se encuentra interrelacionada con metas de otras actividades o subprogramas, también habrá de medirse su grado de contribución a esos resultados.

En lo que respecta a la evaluación en términos de eficiencia, habrá de correlacionarse los recursos con los resultados a fin de identificar la capacidad real de actuación de las áreas, subáreas y unidades. Ello conlleva a la obtención de parámetros de eficiencia en relación al uso óptimo y racional de los recursos y proporciona elementos para decidir el aumento de recursos o reubicación de los existentes.

### 3. Conclusiones:

Primera.- La metodología elaborada y difundida por la Secretaría de Programación y Presupuesto merece ser revisada, corregida y sobre todo homogeneizada con los lineamientos de los Principios y Organización del SPNB, a fin de dotar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de un instrumento de regulación que permita elaborar estructuras programáticas congruentes con los instrumentos específicos de programación sustantiva de corto plazo y dentro del marco jurídico de su actuación.

Segunda.- Uno de los problemas centrales de la Administración es el de vincular los labores adjetivos a los sustantivos, a fin de constituir la operación de una dependencia como un todo armónico y no como bloques funcionales independientes. El cometido básico de describir en forma detallada el contenido de la programación sustantiva, tanto la del Programa Nacional de Financiamiento como de su Operativo Anual, ha sido con el propósito de integrar, precisamente, lo administrativo y lo sustantivo.

Es común que en las dependencias del Ejecutivo se menosprecie y relegue la administración de los recursos al mero requerimiento de materiales, suministros y servicios para el desempeño de las funciones, identificándose única y exclusivamente por la etapa de integración o apoyo administrativo. Los labores de programación, organización, control y evaluación de las actividades tienen un

papel secundario, tal vez ficticio. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y probablemente en muchas otras Dependencias estas etapas del proceso administrativo no se sitúan en su exacta dimensión: La de regular la operación de las Unidades Administrativas.

Tercera.- El sistema propuesto reúne los elementos interactuantes en el proceso de la programación presupuestaria para contribuir, de manera congruente y consistente, con la definición de estructuras programáticas y la proyección de sus objetivos y metas en el corto plazo y no en el largo plazo como se lleva a cabo.

tanto el Subcomité como el manual para la Instrumentación Programática Presupuestal del Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo se elaboraron con la idea de aportar una solución práctica a un problema que podría quedar relegado permanentemente. Desafortunadamente para la Administración Pública persiste el vicio de no dar continuidad a las acciones de Reforma Administrativa. Tal vez las autoridades presupuestarias, aunque la normatividad general manifiesta lo contrario, consideran que el Presupuesto por Programa se encuentra ya instalado; sin embargo, como se demostró en el presente capítulo y en lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la programación presupuestaria es una labor de rutina, invadida por un cáncer burocrático. Los que escriben consideran que el Programa de Reforma Administrativa, denominado ahora de

'Modernización Administrativa' debe establecer un subprograma específico para atender los rezagos, vicios e inconsistencias de la etapa de la programación.

## V. CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Wionszek, Miguel A.; Antecedentes e Instrumentos de la Planeacion en México. En Flores de la Peña Horacio, et. al; Bases para la Planeacion Economica y Social de México. Siglo XXI. México 1970, pp. 25-6.
- (2) Ceceña Cervantes Jose Luis, La Planeación Economica en Países Atrasados de Orientación Capitalista; UNAM, 1983, P. 66.
- (3) Ib, Idea. p. 77
- (4) Idea. p. 32
- (5) Idea, p. 84
- (6) Idea. p. 71
- (7) Wionszek, Miguel A. op. cit. p. 33
- (8) Ceceña; op. cit. p. 100
- (9) Wionszek, Miguel A., op. cit. p. 43
- (10) Faya Viezco, Jacinto; La Administración Pública Federal; Editorial Porraa, México 1982, p. 320
- (11) Wionszek, Miguel A., op. cit. p. 49
- (12) Ceceña; op. cit. p. 146
- (13) Guillén Arturo; Planificación Económica a la Mexicana; Editorial Nuestro Tiempo, Mexico 1976, p. 145
- (14) Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación, SPP, 2a. edición 1985, p. 31
- (15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- (16) SNPD, op. cit. p. 32
- (17) Idea, p. 32

- (18) *Idea*, p. 50
- (19) *Idem*, p. 34
- (20) *Idea*, p. 40
- (21) *Idem*, p.
- (22) Bertalanffy, Ludwig Von; *Teoría General de Sistemas*; Fondo de Cultura Económica, México 1982, pp. XIII-XIV
- (23) *Ib. Idem*. El autor cita a Ackoff
- (24) *Idem*, p. 17
- (25) *Idea*, p. 56
- (26)
- (27) Ashby W. Ross; *Introducción a la Cibernética*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1977, p. 15
- (28) *Idem*, p. 62
- (29) *Idem*, p. 66
- (30) *Idea*, p. 105
- (31) *Idem*, p. 106
- (32) *Idea*, p. 272
- (33) *Idem*, p. 292
- (34) S.H.C.F., *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988*, p. 93
- (35) *Ib. Idem*.
- (36) *Ib. Idem*.

## VI. BIBLIOGRAFIA

## 1. Libros

- Alvarez Barrandas, Flavio. Reglamento de la Ley del Presupuesto de Contabilidad. CECAME, S.P.P. 1984.
- Ashby, W. Ross. Introducción a la Cibernética; Ediciones Nueva Vision, Buenos Aires, 1977.
- Bertalanffy, L. Von, et. al. Tendencias en la Teoría General de Sistemas; Alianza Universitaria, Madrid 1978.
- Bertalanffy, L. Von. Teoría General de Sistemas; Fondo de Cultura Económica; México 1980.
- Bierman Harold, Jr. Administración Financiera e Inflación; Editorial CECSA.
- Bierman Harold, Jr. Planeación Financiera Estratégica; CECSA.
- Cereña, José Luis. La Planificación Económica Nacional en Países Atrasados de Orientación Capitalista; UNAM. México 1985.
- Caspers, Silvano; Vidal, Hector; et. al.; Teoría General de Sistemas y Administración Pública; Editorial Universitaria Centroamericana; Costa Rica 1977.
- Del Rio Gonzalez. Técnica Presupuestal; ECASA
- Dunalt Krauss, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México; Ediciones ANAP; México 1970.
- Faya Vezca, Jacinto. La Administración Pública Federal; Ed. Porrea; México 1982.
- Flores de la Peña, Horacio; et. al. Bases para la Planeación

Económica y Social de México; Siglo XXI, Editores; México 1978.

- J. Lynden, Fremant; G. Muller, Ernest. Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas; Trillas Editorial; México 1983.
- La Programación Global del Gasto Público; Editorial ISSSTE, Oct. 1978. Teoría y Experiencia Práctica en la Implantación del Presupuesto por Programas en México.
- Lapierre, Jean William; El Análisis de los Sistemas Políticos; Ediciones Península; Barcelona 1976.
- Martner Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas; Siglo XXI, Editores; México 1978.
- Pyhrr, Peter A. Presupuesto base cero Método Práctico para evaluar gastos; Editorial Limusa.
- Russell Lackoff. Un Concepto de Planeación de Empresa; Editorial Limusa.
- Saldaña Adalberto. Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un Caso Concreto; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Welsch, Glea A. Presupuesto, Planificación y Control de Utilidades; Editorial Prentice/Hall Internacional

## 2. Disposiciones Jurídicas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.
- Ley de Planeación.



- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 1985. Sector Hacienda y Crédito Público. S.P.F.

### 3. Documentos Oficiales

- Catálogo de Actividades del Sector Público 1986; S.P.F.
- Catálogo para la Programación Presupuestación 1986; S.P.F.
- El POA y la Ley de Planeación. CECABE S.P.F. 1983.
- El Proceso de Planeación 1985. Documento Básico. Etapa de Instrumentación. S.P.F. 1985.
- El Programa Operativo Administrativo Sectorial, 1984 (1er. ensayo de congruencia) Dirección de Programación S.H.C.F.
- Exposición sobre el Proceso de Planeación 1984 (paquete metodológico) S.P.F.
- Glosario de Programación Presupuestación S.P.F.
- La Normatividad Presupuestal en la Administración Pública Federal. CECABE. S.P.F.
- Lineamientos Metodológicos Conceptuales para la Formulación y Revisión de Estructuras Programáticas. Dirección General de Política Presupuestal. Dirección de Normatividad, S.P.F. 1983.
- Lineamientos metodológicos para la Estructuración de la Clasificación Funcional Programática y Metas. Dirección General de Política Presupuestal. Dirección de Normatividad, S.P.F. 1983
- Lineamientos para Elaborar el Informe de Evaluación

correspondiente al Sector Hacendario "Informe de Ejecución del PNFD 1984", S.H.C.P.

- Lineamientos para la Formulación del Presupuesto de Egresos del Sector Hacienda y Crédito Público para 1986, (estrategia de presupuestación), Dirección de Presupuesto, S.H.C.P.
- Manual de Procedimientos para la Instrumentación del POAF 1985, S.H.C.P., para las entidades no financieras.
- Metodología Operativa del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983. 1er. documento Planeación Hacendaria, S.H.C.P.
- Normatividad del Proceso de Programación-Presupuestación 1985 del Sector Hacendario. Dirección de Programación, S.H.C.P.
- Normatividad para la Integración Programática del Anteproyecto de Presupuesto Sectorial. Dirección General de Política Presupuestal, S.P.F., 1984.
- Normatividad para las Estructuras Programáticas; Dirección General de Política Presupuestal; S.P.F., 1984.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, S.P.F. 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.F. 1983.
- Principios y Organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, S.P.F., 1984.
- Programa de Trabajo para el curso Instrumentación del POA Sectorial organizado por la Dirección de Programación, S.H.C.P., 1984.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983-1984, S.H.C.P. 1983.

- Programa Operativo Anual de Financiamiento 1986, S.H.C.P. 1986.
- ¿Qué es Cuenta Pública? Subsecretaría de Presupuesto, S.P.P.
- Soluciones y Problemas Tipo del Seguimiento Programático agrupación de metas con diferentes unidades de medida y ponderadores estimados. CECADE, 1983.