



Universidad Nacional Autónoma
de México

28
2Ej.

Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

**CONSIDERACIONES ACERCA DEL
PRESUPUESTO EN MEXICO**

T E S I S

Que para obtener el título
de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
A. P.

Presenta

MAURICIO HERRERA TREJO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

Introducción.	1
I. ASPECTOS GENERALES DE LA PLANEACION	6
1.1. Concepto de Planeación	6
1.2. Principios de Planeación	9
1.2.1 Principio de Racionalidad	9
1.2.2 Principio de Previsión	9
1.2.3 Principio de Universalidad.....	10
1.2.4 Principio de Unidad	10
1.2.5 Principio de Continuidad	10
1.2.6 Principio de Inherencia	10
1.3. Proceso de Planeación	10
1.3.1 Formulación	10
1.3.2 Discusión y Aprobación	11
1.3.3 Ejecución	11
1.3.4 Control	11
1.4. Los Planes Económico-Sociales y su Clasificación	13
1.4.1 Plan de Largo Plazo	13
1.4.2 Plan de Mediano Plazo	14
1.4.3 Plan de Corto Plazo	14
1.4.4 Plan Global	15
1.4.5 Plan Sectorial	16
1.4.6 Plan Institucional	16
1.5. Diversos Contenidos de la Planeación	16
1.5.1 Contenido Político de la Planeación	17

1.5.2	Contenido Económico de la Planeación	19
1.5.3	Contenido Administrativo de la Planeación	21
1.6	Marco Jurídico de la Planeación	23
1.6.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	23
1.6.2	Antecedentes Constitucionales de la Planeación...	24
1.6.3	Reformas Normativas de la Planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	24
1.6.4	Ley de Planeación	25
1.6.5	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	25
1.6.6	Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	26
1.6.7	Ley General de Deuda Pública	26
1.6.8	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda..	26
1.6.9	Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público.	27
1.7	La Administración Pública y el Proceso de Planeación....	27
	Notas Bibliográficas	31
II.	LA PLANEACION EN MEXICO	35
2.1	Antecedentes de la Planeación en México.....	35
2.1.1	Ley Sobre Planeación General de la República.....	35
2.1.2	Plan Sexenal (1934-1939)	37
2.1.3	Plan Sexenal (1941-1946)	39

2.1.4	Comisión Nacional de Inversiones	43
2.1.5	Comité de Inversiones (1953)	44
2.1.6	Comisión de Inversiones	46
2.1.7	Secretaría de la Presidencia	49
2.1.8	Comisión Intersecretarial	51
2.1.9	Plan de Acción Inmediata (1962 - 1964)	52
2.1.10	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. (1966-1970)	54
2.1.11	Medidas Tendientes a Implementar la Programa - ción en el Sector Público.....	55
2.1.12	Comisión de Administración Pública (1965)	55
2.1.13	Plan Básico de Gobierno (1976).....	58
2.1.14	Plan Global de Desarrollo (1980-1982)	59
2.1.15	Programa de Acción Inmediata del Sector Público a Mediano Plazo (1980-1982)	64
2.1.16	Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988)	65
	Notas Bibliográficas	68
III.	PRESUPUESTO: FORMAS Y APLICACIONES	71
3.1	Consideraciones Presupuestales Previas.....	71
3.2	Concepto de Presupuesto.....	71
3.3	Principios de Presupuesto	73
3.3.1	Principio de Universalidad	74
3.3.2	Principio de Exclusividad	74
3.3.3	Principio de Equilibrio	74
3.3.4	Principio de Unidad	74
3.3.5	Principio de Claridad	75
3.3.6	Principio de Flexibilidad	75
3.3.7	Principio de Continuidad	75
3.4	Tipos y Características del Presupuesto.....	76
3.4.1.	Por su Ambito de Elaboración.....	76

3.4.2	Por su Ambito de Aplicación	76
3.4.3	Por su Contenido y Forma	76
3.5	Proceso Presupuestario	77
3.5.1	Formulación	77
3.5.2	Discusión y Aprobación	78
3.5.3	Ejecución	78
3.5.4	Control	79
3.6	Clasificaciones Específicas del Presupuesto	80
3.6.1	Clasificación Administrativa	80
3.6.2	Clasificación por Programa y Subprograma.....	80
3.6.3	Clasificación Institucional.....	81
3.6.4	Clasificación Funcional	81
3.6.5	Clasificación Sectorial	81
3.6.6	Clasificación Económica	82
3.6.7	Clasificación por Objeto del Gasto	82
3.6.8	Clasificación por Unidad Responsable	84
3.6.9	Clasificación Financiera	84
3.7	Presupuestos Económicos Nacionales	85
3.7.1	Presupuesto Económico-Nacional	86
3.7.2	Presupuesto del Sector Público	86
3.7.3	Presupuesto Monetario-Financiero	87
3.7.4	Presupuesto de Comercio Exterior	87
	Notas Bibliográficas.....	89
IV	¿QUE ES EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?	93
4.1	Consideraciones Previas.....	93
4.2	Características del Presupuesto por Programas.....	93
4.3	Categorías Programáticas	95
4.3.1	Objetivo	96

4.3.2	Función	96
4.3.3	Programa	96
4.3.3.1	Programa de Inversión	97
4.3.3.2	Programa de Funcionamiento.....	97
4.3.4	Subprograma	98
4.3.5	Proyecto	98
4.3.6	Obra	98
4.3.7	Trabajo	98
4.3.8	Actividad	99
4.3.9	Tarea	99
4.4	Implantación del Presupuesto por Programas en México....	99
4.4.1	Aspectos Metodológicos y Técnicos	102
4.4.2	Etapas de Implantación	104
4.5	La Información como Base de Aplicación del Presupuesto por Programas.	105
4.6	El Control como Elemento de Ajuste del Presupuesto por Programas.	107
4.6.1	La Evaluación Presupuestaria	108
4.7	Ventajas y Limitaciones de su Aplicación	110
	Notas Bibliográficas	114
V.	¿QUE ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?	117
5.1	Conceptos Generales	118
5.2	Proceso	119
5.3	Paquete de Decisión	120
5.4	Clasificación de Paquetes de Decisión	122
5.5	Ventajas y Limitaciones del Presupuesto Base Cero	123
5.5.1	Ventajas de su Aplicación	123
5.5.2	Limitantes de su Aplicación	124

5.6	Posibilidades de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México.	125
	Notas Bibliográficas	127
VI.	HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PRESUPUESTO EN MEXICO.....	128
	Bibliografía General	138

INTRODUCCION

De acuerdo a los problemas que enfrenta la Administración Pública de nuestro País, la "Presupuestación" adquiere un carácter cada vez más relevante dentro de las ramas que constituyen a las Finanzas Públicas; pues en ella se desarrollan las acciones que determinan en forma oportuna y adecuada los gastos que el Estado ejecuta para el alcance de sus fines.

El hecho de analizar a la "Presupuestación" como instrumento de la acción del Estado, se debe a que contiene una serie de elementos de carácter político, económico y social, cuya consideración reviste una relevancia de primer orden para la "toma de decisiones" en cada una de las actividades del Gobierno.

Sin pretender desprender a la "Presupuestación" de su estrecha relación con las Finanzas Públicas; se busca precisar la problemática en la cual se encuentra inmersa, determinar los elementos que contribuyen a mantener las deficiencias que presenta y sus efectos en la política financiera de una Nación que como la nuestra, vive una situación de crisis.

Bajo este orden de ideas, el "Presupuesto de Egresos de la Federación" constituye uno de los instrumentos más importantes de la política económica con que cuenta el Estado, ya que permite determinar en forma racional las acciones que se ejecutarán, los recursos humanos y financieros necesarios para un ejercicio fiscal; asimismo, promueve y regula el quehacer de las Dependencias y Entidades del Sector Público, en torno a la consecución de objetivos y metas previamente establecidas.

Para lograr lo anterior, el presupuesto por programas es la herramienta que permite racionalizar los recursos para el alcance óptimo de los fines. Por ello el estudio de ambos como soporte a las acciones del Estado en materia económica motivó el desarrollo de esta investigación, la cual pretende aportar las bases para una adecuada interpretación de su funcionamiento y sobre todo proporcionar elementos para una utilización y aplicación más racional, objetiva y eficaz -- del Gasto Público.

Historicamente, la década de los 70 caracteriza una época de cambio en las actividades del País, que se inicia con la tarea de automatizar el proceso presupuestario que tuvo su base en el Sistema Integral de Información. En 1974 se adopta la Clasificación Sectorial en el Presupuesto y es a partir de ese año cuando se inicia la instrumentación de las Bases para la Reforma Presupuestaria, misma que influye de manera definitiva en la adopción de la técnica del presupuesto por programas.

Si bien es cierto que la técnica presupuestal evolucionó y se fortaleció mediante cambios que se tradujeron en avance, los procedimientos y técnicas utilizadas sólo lograron establecer parcialmente los alcances de los gastos y la forma en que se ejecutaban, sin precisar como y para que eran destinados los recursos financieros. Tampoco existía una definición precisa de las responsabilidades de las Dependencias en cuanto al ejercicio del presupuesto, situación que limitaba la agilidad y control del Gasto Público.

Era fácil identificar la existencia de una excesiva centralización en los trámites, autorizaciones, registro y control por parte de las Dependencias globalizadoras del Gasto,

mismas que intervenían en el proceso presupuestario. Lo cual hizo necesaria la implantación del "presupuesto por programas", acción que inmediatamente provocó el desarrollo de un proceso de tipo desconcentrado, que incidió en todas las fases del ciclo presupuestal.

Así la aplicación del presupuesto por programas produjo la necesidad de utilizar los recursos con que cuenta el Estado en una forma racional y eficiente e influyó en el desarrollo de reformas y adecuaciones en la Administración Pública. No obstante, a más de tres lustros de su implantación se puede observar que en su desarrollo prevalecen algunos elementos del presupuesto tradicional, por lo que resulta necesario replantear el contenido de los objetivos y metas básicas que le dan vida.

Por tanto, el actual sistema de presupuesto por programas adolece de fallas que no sólo impiden su aportación como respuesta a la crisis, sino que contribuyen a su permanencia y agudización; toda vez que persiste la incongruencia entre las acciones programadas con las ejecutadas, el retraso, ineficiencia y derroche de los recursos humanos, materiales y financieros en la mayoría de las acciones de la Administración Pública; la persistencia anual en el déficit presupuestal; el exceso en el Gasto Público; y el deterioro de la imagen y la credibilidad en el manejo financiero del aparato gubernamental. En consecuencia se considera que una aplicación efectiva del presupuesto por programas permitirá un ejercicio más eficiente del Gasto Público, evitará el dispendio y las erogaciones no previstas; la desarticulación que presenta el "Presupuesto de Egresos de la Federación" y una posible vía de solución a la crisis que afecta al País.

La presente investigación pretende determinar la necesidad de utilizar métodos y técnicas presupuestales acordes a las crecientes funciones encargadas a la Administración Pública, así como identificar el grado de significación con el cual contribuye la política presupuestal a los fines de Gobierno. En consideración de lo anterior, y de acuerdo con el marco metodológico utilizado, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera:

El Capítulo I, lo integran siete apartados en donde se ofrece la descripción de los aspectos teóricos que sustentan a la planeación, destacando los principios básicos que la conforman, los diversos planes económico-sociales que de ella emanan y el proceso a través del cual resulta posible su aplicación en la Administración Pública. Más adelante se analizan los diversos contenidos que constituyen a la planeación, estableciendo la conexión existente entre los mismos; a continuación se describen en forma breve los elementos jurídicos que la sustentan. Se concluye con el análisis de la relación entre aspectos básicos como Estado, Gobierno, Administración Pública y Planeación formulados en el ámbito de la actividad política; en esencia, este Capítulo junto con el 3, constituyen el soporte teórico de la Tesis.

La descripción de los antecedentes, y características de la planeación, su papel e influencia en el desarrollo del País, así como en el mejoramiento de las actividades a cargo del Gobierno son el punto de interés en el Capítulo 2.

El Capítulo 3 contiene la definición conceptual del presupuesto, la explicación de sus principios básicos y de los diversos tipos en que se presenta, al igual que las caracte-

terísticas que lo constituyen, el análisis del proceso en que se inscribe y de las diversas clasificaciones específicas que se requieren para su aplicación, describiendo paralelamente los distintos tipos de presupuestos nacionales; determinando su ubicación con respecto de la planeación en tanto actividad normadora de la gestión pública.

En el Capítulo 4 se analizan los aspectos específicos del presupuesto por programas; se definen sus características, las categorías programáticas que lo conforman, los elementos técnicos, metodológicos y las etapas de su implantación. Por igual se denota la necesidad de contar con Sistemas de Información, Evaluación y Control orientados a una mejor aplicación de esta técnica. Finalizando con una breve síntesis sobre las ventajas y limitaciones de su instrumentación en el contorno de la Administración Pública Mexicana.

Los aspectos básicos que constituyen la técnica del presupuesto base cero, como el marco conceptual en que actúa, la explicación y clasificación de los paquetes de decisión, así como las ventajas y limitaciones para su aplicación se describen en el Capítulo 5.

Por último, en el Capítulo 6 son planteados los principales problemas y obstáculos de la técnica del presupuesto en nuestro País. Dentro de esta parte final de la investigación se pretende confirmar la hipótesis central del trabajo, en la cual se establece que el actual sistema presupuestal que utiliza el Gobierno acusa serias deficiencias en su elaboración y aplicación; mismas que impiden brindar alternativas de solución a la crisis que vive el País; para posteriormente arribar a la proposición de un esquema metodológico conforme con la problemática aquí tratada y aportar recomendaciones y sugerencias relacionadas con el tema.

CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA PLANEACION

1.1. Concepto de Planeación

La acción de "planear" es una función que el hombre realiza seguramente desde que su actuación ha sido determinada por el pensamiento racional; en un concepto general, "planear" significa "pensar antes de actuar". La importancia de vincular la planeación con la mayoría de las actividades del hombre moderno radica en que al actuar con un carácter valorativo y de selección, puede elegir de entre varias alternativas la más viable; es decir, aquella que agrupe los elementos que favorezcan sus objetivos. Asimismo, al ser utilizada como un método dirigido a alcanzar una adecuada toma de decisiones, representa una útil herramienta y una pauta para la actuación.

La planeación, es el método por el cual el administrador ve hacia el futuro y descubre cursos alternativos de acción con un nivel aceptable de aplicación; abarca todos los aspectos de la vida humana; concierne por igual a cada fase de la actividad individual o colectiva en la que se participe.

Se la debe considerar "como uno de los más importantes factores sociales, ya que cualquier ser humano que trate de contemplar el futuro reconoce la necesidad de aplicarla. En lo administrativo, el logro de los problemas que se presentan lo brinda la planeación; cuando su aplicación se da en este campo, comprende el proceso de asegurar la realización de todos los hechos hacia una más pronta solución de los problemas en turno"(1)

Como función administrativa básica, la planeación implica seleccionar entre cursos opcionales de acción, requiere determinar los objetivos y metas por alcanzar, así como las maneras de lograrlo.

Para Koontz y O'Donnell, "La planeación es decidir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuando hacerlo, quién debe hacerlo; es un proceso intelectualmente exigente; requiere que se determinen conscientemente los cursos de acción y que las decisiones se basen en propósitos, conocimientos y estimaciones racionalmente elaborados".(2)

Para Massie, "la planeación no sólo incluye el predeterminar un curso de acción referente a un evento, sino que incluye la búsqueda de posibilidades de solución a los problemas que -- puedan aparecer, proporcionando además, medios de referencia para las decisiones de los individuos en sus formas de organización".(3)

Por lo anterior, la función de "planear" se encuentra inseparablemente ligada a toda acción administrativa y, sin duda, su utilidad es de carácter indispensable en cualquier Sistema de Gobierno, porque proporciona la seguridad más amplia de alcanzar mejores metas, brinda el eslabón entre un objetivo y su realización, revela los componentes que se requieren, como reunirlos y el orden en que se deben de manejar.

Para Bettelheim, "la planeación tiene por tarea determinar los objetivos del desarrollo económico y social, así como -- los principales medios por utilizar para alcanzar dichos objetivos; por su propia naturaleza la planeación depende, necesariamente de las autoridades sociales, en razón de las exigencias de

una coordinación estricta entre las diferentes actividades -- que dirige". (4)

Entendida como un proceso definido, a través del cual se logra determinar en forma anticipada las acciones que deben realizarse para alcanzar una meta deseada, "la planeación tiene como objetivo técnico la determinación de las acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos". (5)

De esta manera, "la planeación implica el desarrollo de un proceso para la determinación de los objetivos a alcanzar, la generación de los instrumentos opcionales con los cuales cumplir esos objetivos, la evaluación de esos instrumentos y procedimiento sistemático para controlar los resultados". (6)

Por ello, la planeación se entiende como un proceso de cálculo de manera continua, que interfiere y se antepone a la acción de los hechos y de la realidad en constante cambio; "en vigor, la planeación es una estructura racional de análisis, que fija prioridades elige alternativas, establece objetivos y metas en el espacio. Ello permite ordenar las acciones, asignar los recursos, imputar responsabilidades, controlar y evaluar los resultados". (7)

En el ámbito de gobierno, la planeación es el elemento principal del ordenamiento del desarrollo, de la canalización del crecimiento y de la organización; proporciona las bases para el desarrollo de las acciones en el corto, mediano y largo plazo, identificando previamente los objetivos prioritarios, así como las políticas o estrategias para su alcance.

En esencia, la planeación conjuga cuatro aspectos relevantes para alcanzar los objetivos y metas definidos:

- a) Reducir la incertidumbre y el cambio
- b) Concentrar la atención en los objetivos
- c) Posibilitar la operación económica
- d) Ayudar a un mejor y eficaz control de las acciones ejecutadas.

Quando se pretende alcanzar a plenitud los objetivos trazados, en la planeación se encuentra el "Método" que permite obtener resultados favorables; por ello, la presencia mínima de la planeación dentro de cualquier organización siempre es recomendable.

1.2 Principios de la Planeación

La Planeación en tanto es empleada como "método" encaminado a adoptar una adecuada toma de decisiones, se fundamenta en ciertos conceptos, mismos que tienen un carácter válido en un sentido general, y son:

1.2.1 Principio de Racionalidad.- Es el conjunto de posibilidades que pueden utilizarse, y que son seleccionadas a partir de un razonamiento sistemático y del conocimiento científico; con la finalidad de aprovechar a su máxima capacidad los recursos asignados.

1.2.2. Principio de Previsión.- A partir de la consideración de que la programación es "previsión del futuro", los planes y programas que se elaboren, tendrán por objeto guiar la conducta hacia adelante, fijando planes perfectamente definidos para la ejecución de las acciones que se planéan.

1.2.3. Principio de Universalidad.- Debe abarcar las diferentes etapas del proceso económico, social y administrativo y a la vez, prever las consecuencias que producirá su ejecución.

1.2.4. Principio de Unidad.- Es necesario que se contemple que los planes y programas tienen la necesidad de contar con unidad, es decir, estar integrados entre sí y formar un todo orgánico y compatible. "El requisito de Unidad es esencial, pues en la medida en que no se cumpla se anula el proceso de planeación". (8)

1.2.5. Principio de Continuidad.- La programación en tanto no tiene fin en el espacio y tiempo, hace necesario dotar a la planeación de elementos que le permitan mantenerla como un proceso ininterrumpido.

1.2.6. Principio de Inherencia.- Se considera como la necesidad de cualquier organización que se encuentre ligada a la Administración misma.

1.3. Proceso de Planeación

Se ha determinado ya que la planeación es un "método" a seguir, que actúa como un proceso administrativo; conjugándose en un sistema ordenado de etapas subsecuentes y continuas.

En este sentido, el proceso de planeación considera cuatro etapas que son básicas en el desarrollo de la programación.

1.3.1 Formulación.- Tiene como finalidad definir los objetivos que se desean alcanzar, considerando un previo análisis

sis de los recursos que se instrumentarán para su cumplimiento. Se inicia con un diagnóstico de la realidad, desarrollando un examen de las características que prevalecen dentro de ésta; los antecedentes y la información básica que se reúnan respecto al fenómeno de estudio, permitirá formarse una idea acerca del problema y las circunstancias que le rodean. Después del previo desarrollo del diagnóstico, de la elaboración de proyecciones y fijación de las metas, así como de la respectiva asignación de recursos, se procede a la conformación del programa, el cual se somete a la aprobación y discusión de las autoridades indicadas.

1.3.2. Discusión y Aprobación.- En esta etapa se busca que el plan se apruebe por aquellos órganos correspondientes. Dicha aprobación es indispensable para que se logre el objetivo planteado. Todo programa debe de considerar la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y un especial interés de los sectores comprometidos.

1.3.3. Ejecución.- Para la buena marcha de esta etapa resulta necesario contar con las organizaciones necesarias y con una dirección adecuada; "ya que es aquí donde se desarrollan en forma permanente las obras y acciones específicas consideradas dentro del plan, es fundamentalmente, una tarea de buena administración". (9)

1.3.4. Control.- Considera un análisis completo respecto del avance entre lo ejecutado y lo programado, para aplicar en caso necesario las medidas correctivas correspondientes. En esa medida, periódicamente se deberá contar con informes relativos al avance de las metas, apoyados en una confiable corriente de información que permita valorar los resultados

obtenidos. Esta fase hace posible medir en forma permanente los avances y resultados de los programas, para prevenir desviaciones a efecto de retroalimentar la formulación.

Por otra parte, es necesario considerar que el proceso de planeación debe de tener un grado de flexibilidad adecuado que permita mantener el control de la dirección con la que se desea conducir las acciones por ejecutar.

Es importante destacar que tanto los principios como las etapas mencionadas, son elementos que contribuyen en forma global al alcance de los resultados y las metas que se pretenden obtener al través de la planeación.

Un número importante de autores en la materia, coinciden en señalar que para lograr que la planeación se instrumente en su totalidad, es necesario contar con los elementos señalados. No obstante, se debe de tener en cuenta que la presencia de éstos, no garantiza el alcance óptimo en los resultados deseados, observando que depende en gran parte del contexto y de las condiciones en que la planeación se desarrolle, requiriendo en mayor o menor cantidad de la actuación de los mismos.

Lo anterior, resulta válido si se considera que la esencia de la planeación es el esfuerzo concatenado de racionalidad y de análisis; en tanto proceso inteligente y de continuidad, opera como mecanismo de cálculo que permite seleccionar cursos alternativos de acción en la búsqueda de posibilidades que den solución a los problemas que se presenten, sistemático, en tanto que actúa con un carácter valorativo y de selección de alternativas, y de orden, dado que identifica los integrantes que se requieren, la forma de agruparlos, la ma-

nera en que se deben de manejar, así como la evaluación de los instrumentos que se habrán de utilizar.

1.4. Los Planes Económico-Sociales y su clasificación

La planeación es un sistema moderno y eficaz que permite, con una adecuada aplicación, satisfacer las necesidades económicas y sociales de una Nación. Como proceso produce un conjunto de planes que describen objetivos e instrumentos opcionales de operación; además de proporcionar las estrategias con base en determinados pronósticos y definir las acciones a desarrollar. Existen diversos planes que por su alcance y contenido revisten especial importancia para la operación gubernamental.

1.4.1. Plan de Largo Plazo.- Su función es la de definir -- las orientaciones necesarias al sistema social expresando las aspiraciones fundamentales del proyecto político que inspira el gobierno. El grado de detalle de los planes de largo plazo es variable, considerando la expresión genérica de estrategia general y de las políticas más importantes desde el punto de vista social, político y económico. Así, al ser utilizado como instrumento de desarrollo, permite a la acción gubernamental tener una orientación precisa de su avance en la gestión económica y social. Por igual determina el nivel mínimo de crecimiento en la actividad económica nacional y definir los objetivos a alcanzar, en función de una adecuada -- integración de los distintos planes de mediano plazo que considere. Generalmente su aplicación abarca un período de cinco a diez años.

1.4.2. Plan de Mediano Plazo.- Su aplicación mantiene una observación directa con los objetivos planteados por el plan de largo plazo. Dentro de este tipo de plan se identifican dos elementos importantes; el primero de ellos, obedece a que actúa como "marco de referencia para la formulación de los demás planes que integran al sistema de planeación", señalando las directrices a seguir y especificando las políticas generales a aplicar. También es utilizado como instrumento básico para la adecuada toma de decisiones en los niveles superiores de más alta jerarquía.

Un segundo aspecto característico, se observa debido al sentido de integración y de coherencia que da a todo el conjunto de planes de mediano plazo, "asegurando su correspondencia de la estrategia de largo plazo y el proyecto político, facilitando así la toma de decisiones que exige esta etapa; y por otra, cumplir la función de marco de referencia global para la planeación de corto plazo".(10)

Por su carácter y contenido, se ve inscrito dentro del plan de largo plazo, donde adquiere el papel de "instrumento de operación: de ahí, que las metas generales de crecimiento - que son fijadas en el plan de largo plazo, son expresadas - con mayor detalle en la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo".(11) Explicando así la operación global que se debe de mantener dentro de los sistemas de planeación.

1.4.3. Plan de Corto Plazo.- Busca ajustar la relación del plan de largo plazo de manera constante y lo concibe como -- "objetivo de equilibrio del sistema de planeación; su funcionamiento se da a través de un elemento fiscal fundamentalmente".(12) Su formulación se presenta dentro del contexto del plan operativo anual del cual forma parte.

La determinación del plan de corto plazo, "es siempre un momento decisivo de la política económica anual, ya que determina el monto y la dirección del gasto público, permitiendo proyectar los posibles efectos sobre los ritmos de la economía".(13) Asimismo el gobierno, al realizar la distribución de sus recursos financieros en su presupuesto anual, registra cada uno de los planes en ejecución o por aplicar (global, sectorial, largo, mediano y corto plazo).

El presupuesto anual es una condición para poner en ejecución los planes de mediano plazo, y constituye el "medio para el control financiero y para la administración de las operaciones gubernamentales, proporcionando a la vez, la información necesaria para la adecuada toma de decisiones sobre las actividades básicas del gobierno como son el diseño de su política fiscal".(14)

En este sentido, resulta elemental "que el plan financiero -- anual del gobierno, en todas sus partes, responda a las exigencias de la situación social".(15) De ahí la consideración de que el presupuesto anual representa una división periódica de los planes a mediano plazo, donde en forma sucesiva se van tomando en cuenta los objetivos y metas fijadas, así como la trayectoria de las actividades y proyectos de inversión.

1.4.4. Plan Global.- Considera a la economía en su conjunto, debiendo incluir todas las variables económico-sociales que sean pertinentes a los objetivos del plan en cuestión. Por tal motivo, la "elaboración de un plan global se hace necesaria, no sólo por la complejidad del sector público, sino también por la importancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto".(16)

1.4.5. Plan Sectorial.- Tiene su aplicación en aspectos específicos de desarrollo de la economía. "La forma de sectorización de los planes es materia convencional y su adopción depende de diversos factores entre los cuáles se puede citar como uno de los más importantes la correspondencia entre los planes a formular y la estructura administrativa que debe de llevarlos a cabo".(17)

1.4.6. Plan Institucional.- Se ejecuta en cada una de las distintas Dependencias o Entidades Públicas del gobierno. Propiamente utiliza los recursos financieros asignados para un ejercicio anual de la Institución en turno; considerando las metas y objetivos por alcanzar con la ejecución de la asignación presupuestal otorgada.

Es necesario que cada uno de los planes descritos, tome en cuenta una adecuada programación del desarrollo, que contemple la especificación de lo que se va a hacer en el futuro, para poder realizarse en toda su expresión, por ello deben dividirse, según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, son de tres clases por lo menos; nacionales; regionales y urbanos.

1.5. Diversos Contenidos de la Planeación

Frecuentemente se considera en forma por demás errónea que la planeación atiende sólo al hecho de impulsar y fomentar un desarrollo estrictamente económico; pero contrariamente a dichas aseveraciones, intrínsecamente ésta conlleva los elementos que le dan forma y contenido para realizar las acciones que le permitan alcanzar los objetivos propuestos en los variados ámbitos en que actúa.

A continuación se hace referencia a lo que a nuestro juicio -- son los elementos y características que estructuran a la planeación:

1.5.1. Contenido Político de la Planeación

La planeación es un instrumento que se orienta a transformar la realidad social, y en ese sentido es un proceso fundamentalmente político; de ahí que aspira a garantizar un ambiente social donde los avances económicos adquieren el sentido de beneficio común. Como herramienta de cambio social; es un agente-estabilizador del acuerdo político entre grupos participantes, actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que dependen de la estructura económica existente.

Por tanto, la planeación al utilizarse en forma adecuada, debe de ser considerada como el instrumento de transformación que permite conjugar los objetivos sociales y culturales con los económicos. El postulado central que guía la integración de la planeación se sustenta "debido a que actúa como instrumento técnico al servicio de los propósitos políticos y sociales fundamentales del gobierno. Por ello, se considera un medio valioso para cambiar la realidad social en función de los grandes propósitos".(18)

Para su aplicación, la planeación necesita contar con la participación política de los grupos actuantes en sociedad, así -- como la discusión y el análisis permanente de los problemas nacionales; recayendo su conducción en el propio gobierno. Por tal motivo, por su contenido político y en razón de las funciones que ésta desarrolla, depende directamente de las autoridades sociales.

Considerando la necesidad de obtener mejores resultados al - - través de la planeación, es necesario que el gobierno señale - las directrices políticas dentro del sentido que se desea adop - tar en los términos del desarrollo, solucionando con ello los - diversos problemas que engendra la aplicación y consecución de los fines programados.

Los objetivos y propósitos de contenido social que concurren - en la planeación permiten observar el espacio político en que - ésta participa; sin embargo, "como disciplina técnica que es, - su utilización depende no tanto de su consistencia interna, co - mo de sus principios social y políticamente válidos".(19)

Políticamente, la planeación atiende a un sistema de negocia - ciones, presiones y las formas de relación del poder, condicio - nadas por las afecciones personales y la lógica del juego polí - tico. Por ello, se encuentran serias dificultades para lograr su aplicación a plenitud, debido principalmente a la oposición e inflexibilidad de parte de diversos grupos políticos y priva - dos que impiden su integración al proceso de la planeación na - cional.

Dentro de este contexto, resulta relevante ubicar a la acción - y dimensión política como guía de la planeación, lo que "signi - fica adoptar enfoques globales para transformar las raíces de - lo económico y social con la participación de la sociedad en - su conjunto y la rectoría de un Estado legitimado públicamen - te".(20)

En ese sentido, los avances que se obtienen al través de la - - planeación no sólo deben de ser observados a la luz del creci - miento económico; si en cambio, contemplados respecto de quié - nes actúan y las condiciones de autodeterminación y participa -

ción en las que se aplican.

Sin embargo, existen riesgos importantes en la aplicación de la planeación, debido a que en su campo de acción considera diversos y distintos factores en su integración, provocando que "ésta se convierta en un oficio técnicamente muy complicado y políticamente peligroso". (21)

La participación política de la población es una necesidad previa dentro del proceso de planeación, y es a partir de ésta consideración, en tanto organización e intervención de los grupos sociales; como se atiende al objetivo de programar y planear el avance en términos del desarrollo económico y social. Ello será viable, en tanto se logre superar los obstáculos estructurales e institucionales que limitan la instrumentación de la planeación, integrando directamente a la solución de los problemas a los grupos sociales al través de un proceso de participación activa y de consulta.

En la medida en que la planeación proporcione elementos que coadyuven a la transformación social, vigorizando con ello la realidad en la que se ve inscrita y expresando los objetivos al igual que las metas por alcanzar, fortalecerá más su acción y contribución en favor de los fines políticos de la sociedad.

1.5.2. Contenido Económico de la Planeación

En el campo económico, la función de la planeación se orienta a establecer criterios diversos para la adecuada asignación -

de recursos sobre los cuales se determinan las acciones por ejecutar. En ese sentido, la planeación económica, requiere de fijar los objetivos y las metas, determinar las estrategias al igual que asignar los recursos dentro de un esquema de racionalización.

Lograr que los recursos de inversión se sujeten a una tabla de prioridades con arreglo a criterios técnicos, que las -- decisiones económicas básicas, tanto en el sector público -- como en el privado, deban coordinarse entre sí, y que éstas mismas, se adopten dentro de una perspectiva a largo plazo de los recursos productivos de la economía, son los objetivos fundamentales cuando la planeación se utiliza como herramienta de transformación social. En esa forma, la planeación económica implica que el desarrollo se encuentre sujeto a la voluntad humana.

Dentro de este campo de acción, la planeación mantiene como objetivo primordial, corregir las tendencias nocivas de la economía de mercado utilizando desde el sector público todos los instrumentos a su alcance. En la ejecución de programas que se caracterizan por falta de previsión y proyección que al ser instrumentados tienden a aumentar los problemas que se pretenden solucionar, la acción de la planeación, en tanto herramienta flexible que permite dar coherencia y racionalidad al proceso económico, brinda la posibilidad de que con la intervención del Estado se logren corregir de forma más expedita.

Por lo anterior, el papel rector del Estado en la economía -- es indispensable para alcanzar el crecimiento de la producción, elevar los niveles de vida, mejorar la distribución de la

ingreso y reforzar la independencia económica, todo ello sustentado en el marco de la planeación. De esta manera, las acciones de planeación desarrolladas por el Estado tienen como objetivo alcanzar una óptima asignación y racionalización de los recursos disponibles.

La planeación económica permite proyectar el presente hacia el futuro, asegurando un crecimiento continuo, "es un recurso flexible, cuyos objetivos y características varían de acuerdo con la situación económica sobre la que actúa".(22)

En estos tiempos, la necesidad de aplicar la planeación como instrumento de transformación social y método de acción, es imperativo en el propósito de lograr un aprovechamiento más racional y productivo de los recursos en existencia, vinculándolos con las metas de desarrollo y de crecimiento, haciendo un uso sistemático de los procesos de planeación.

1.5.3. Contenido Administrativo de la Planeación

La función de la planeación a nivel administrativo es actuar como instrumento eficaz para realizar los fines generales de los programas de gobierno. En su aplicación, se considera una red de infraestructura y apoyos técnicos específicos para la formulación de los planes y programas, en función de objetivos y metas bien definidas; que enmarcan responsabilidades y responden a las necesidades básicas de trabajo de la Administración Pública.

Para su adecuada instrumentación, la planeación requiere de una estructura orgánico-administrativa y de un amplio carácter funcional dentro del ámbito de actividad del sector públi

co, que le posibilite definir mecanismos de acción necesarios para ejecutar y establecer puntos de acuerdo en la toma de decisiones que le corresponde.

Estableciendo un denominador común que unifique criterios y de coherencia a las múltiples actividades de la Administración Pública, la planeación atiende a la creación de las bases para lograr una adecuada delegación de autoridad y funciones, dentro de la estructura de gobierno, permitiendo con ella la formulación precisa de objetivos y metas a todos los niveles administrativos; asimismo, facilita la elaboración de políticas y directrices generales que abarquen los diversos campos de atribuciones de la Administración y hace posible la vigilancia así como el control de las actividades de los diversos sectores de la acción pública de gobierno.

Para Miguel F. Duhalt Krauss, la planeación administrativa "es la primera fase de todo proceso administrativo con instrumentos y métodos propios. Referida a la Administración Pública, se ocupa de la organización y funcionamiento de todas las unidades del sector público, de cualquier nivel, para que alcancen con la eficiencia sus objetivos".(23)

Wilburg Jiménez Castro concibe a la planeación administrativa "como actividad complementaria de la gestión de desarrollo, tendientes a racionalizar la transformación de las estructuras, sistemas, procesos, procedimientos, aptitudes en concordancia con las nuevas demandas planteadas por la coyuntura nacional y de acuerdo con un plan coherente de desarrollo".
(24)

Es importante mencionar que la instrumentación de la planeación administrativa, no se concibe sin motivar la conciencia política de cambio en el sentido de destruir los obstáculos institucionales que impidan la aplicación de ésta. Por lo tanto es indispensable utilizar la racionalización administrativa en la actividad de gobierno, en el sentido de alcanzar un mejor rendimiento del esfuerzo de los cuadros técnicos que integran la Administración Pública; en el logro de ello, gran parte se debe al manejo de la planeación.

1.6. Marco Jurídico de la Planeación

En un Estado de Derecho como el nuestro, es de vital importancia verificar el cumplimiento de los ordenamientos legales -- que norman las acciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, tanto en lo que se refiere a su sector central como paraestatal.

Las leyes y reglamentos que regulan las actividades de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público tienen especial consideración para el mejor entendimiento del presente trabajo, y son:

1.6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer orden encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual emana del sistema de organización política adoptado por el Estado Mexicano que conocemos como Federalismo; mismo que se rige y estructura en apego a un conjunto de leyes y reglamentos.

En este contexto, la Constitución Política es el máximo ordenamiento jurídico en el país, en ella se definen las funciones y responsabilidades de los tres poderes que conforman el Sistema Constitucional Federal. En su articulado expresa y faculta al titular de cada uno de los respectivos poderes, de los alcances, funciones y limitaciones necesarios para el desarrollo de las acciones de su competencia. (25)

1.6.2. Antecedentes Constitucionales de la Planeación

En la Constitución Política, que hasta antes del 29 de Diciembre de 1982, estuvo vigente en nuestro país; se observa que no existía ningún planteamiento dirigido a establecer un sistema de planeación para el mejor desempeño de las funciones públicas y promover el desarrollo económico, político y social. Salvo en su artículo 74, se hacía referencia a las facultades y atribuciones que respecto a la elaboración y formulación de los presupuestos gubernamentales tenían tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo.

1.6.3. Reformas normativas de la Planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir del 10. de Enero de 1983, entró en vigor en la vida del país el nuevo ordenamiento jurídico de la planeación de la Administración Pública Federal en los artículos Constitucionales 25, 26, 27, 28, 73 y 74 así como con la expedición de la Ley específica del ramo.

La importancia de dichas reformas se observan debido a que brindan "el sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de la planeación, porque se eleva a rango de norma

constitucional y la convierte en un instrumento de transformación mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del Estado en materia de regulación, promoción e intervención en la economía. Acción que fija objetivos y prioridades, asigna recursos, responsables y tiempos de ejecución; coordina y concierta acciones y avalúa resultados".
(26)

1.6.4. Ley de Planeación

La Ley de Planeación se aprobó el 29 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 1ro. de enero de 1983. En su contenido se determina la forma en la cual la planeación deberá de actuar como medio indicado al través del cual el Estado promueva el desarrollo integral y adecuado del país.

De esta forma, la Ley de Planeación permite definir funciones y responsabilidades de los elementos que intervienen en el proceso de planeación; estableciendo por igual las bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad.

1.6.5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley define la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, determinando las Secretarías y Departamentos Administrativos que la conforman y los lineamientos para la actuación de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estableciendo por igual la esfera de su competencia.

1.6.6. Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

El 1° de enero de 1976 entró en vigor esta Ley, con la finalidad de regular las actividades encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto al través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; facultando a la misma para formular, controlar y evaluar el gasto público federal.

1.6.7. Ley General de Deuda Pública

La presente Ley tiene especial importancia dentro de las actividades desarrolladas por el gobierno, ya que regula el proceso de endeudamiento contratado a efecto de promover el avance y satisfacción de las necesidades del país. Tiene como objeto básico lograr el adecuado uso y racionalización de los recursos financieros contratados vía endeudamiento (crédito).

Su campo de acción considera al Ejecutivo Federal y sus Dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas en la que la participación del Estado es mayoritaria así como las Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito.

1.6.8. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Define las atribuciones de este organismo de control para -- realizar el análisis de la Cuenta Pública Federal y la del -- Departamento del Distrito Federal, ejerciendo las funciones -- de contraloría; verificando que las Dependencias a las que -- se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Conta-- bilidad y Gasto Público realicen sus operaciones en apego --

a las leyes y reglamentos que regulan las actividades de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, apliquen en forma correcta los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados. (27)

1.6.9. Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público

Su aplicación se da como un proceso gradual y sistemático dirigido a perfeccionar el sistema de presupuestación de la Administración Pública Federal, retomando su esquema de organización y financiamiento sectorial, para darle mayor unidad y dirección al gasto público en su conjunto e incrementar la eficiencia en su aprovechamiento, mediante la flexibilidad en el manejo de recursos y la liberación del ejercicio del gasto.

Es necesario mencionar, que sólo en estricta observación al marco normativo Constitucional, la planeación podrá desarrollarse a plenitud con el propósito de que resulte factible su ejecución en el país. En ello, radica la importancia de que la actividad gubernamental, se encuentre respaldada en los ordenamientos jurídicos normativos ya descritos que permiten el funcionamiento de la Administración Pública.

1.7. La Administración Pública y el Proceso de Planeación

Hemos convenido que la Administración Pública es el conjunto de actividades establecidas en relación a los lineamientos jurídicos, en tanto rama ejecutiva del gobierno por medio de

la cual se alcanzan las políticas del Estado, y que está en dicho propósito se apoya en la planeación; considerándola como un elemento indispensable de la política, se debe de observar que "la actuación de la Administración Pública es decisiva para que se pueda verificar el proceso de planeación; en principio, porque la realización de cualquier plan es, en gran parte, resultado de un esfuerzo organizado y administrativo, con el cual se da estructura y funcionamiento al plan".(28)

Al través de su desarrollo histórico, el Estado ha conformado la estructura administrativa que demanda la aplicación y ejercicio del poder político; vista de esta manera, "la Administración Pública es una característica común de todas las sociedades modernas. Su existencia presupone el desarrollo de importantes tareas permanentes que deben de ser ejecutadas y dirigidas a la satisfacción de los objetivos y las necesidades colectivas".(29)

Para alcanzar la ejecución de objetivos y metas orientadas a la satisfacción común, corresponde a la propia Administración Pública determinar la organización interna de su estructura así como dirigir al conjunto de la sociedad; por tal motivo y para el cumplimiento de esas funciones, el Estado proporciona los principios de filosofía política, que configuran el proyecto nacional, los objetivos generales y la estrategia global, que son elementos permanentes dentro del proceso de planeación; "desde este punto de vista, el Estado como organizador ha consolidado un cuerpo complejo de administradores públicos con tareas de planeación, control y equilibrio del ciclo económico".(30)

Para que el Estado pueda promover el cambio, asume funciones que debe de desempeñar en sociedad, invistiéndose de facultades suficientes para constituirse en su calidad de legítimo representante de los intereses populares, en rector y promotor del desarrollo económico y social, tiene "que estar legitimado políticamente con el respaldo de la población, y que la planeación pueda contribuir a ello en la medida en que exprese con claridad los objetivos y políticas que permitan lograrlo, obteniendo de la sociedad su validación y aprobación explícita". (31)

Como brazo mediador del Estado en la sociedad, la Administración Pública crea las condiciones necesarias que conllevan a la reproducción del esquema establecido; en consecuencia, la planeación surge como un proceso fundamentalmente político, porque plasma la voluntad colectiva de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos. En tanto logra integrar y hace participar a los diferentes grupos sociales, conciliando los intereses opuestos, se van alcanzando equilibrios que sustentan el desarrollo general.

De ahí que la planeación se constituye en una técnica en la medida en que se aplica a la modificación consciente y racional de la realidad conforme a un esquema de valores sociales determinados; por lo tanto, se debe de considerar que "su presencia es cada día más necesaria para lograr el objetivo de un desarrollo económico y social que beneficie a las mayorías. Es una técnica que debe de servir a los altos fines políticos de la sociedad, y debe de orientarse a transformar la en función de los objetivos que ella misma fije. Es par-

ticularmente importante en un país en vías de desarrollo, -- porque permite ordenar las acciones y hacerlas congruentes con los objetivos del desarrollo económico y social".(32)

Por último, la Administración Pública es el instrumento básico en que se apoya el gobierno para la aplicación de sus políticas y programas, utilizando a la planeación para lograr el equilibrio adecuado entre los objetivos por alcanzar y las metas por superar vinculando el desarrollo institucional de la organización política con las necesidades y requerimientos que el país demanda.

1. Galván Escobedo, José, TRATADO DE ADMINISTRACION GENERAL; San José, Costa Rica, I.C.A.P., 1968, Página 108.
2. Koontz Harold/ O'Donnell Cyril, ELEMENTOS DE ADMINISTRACION; México, McGraw-Hill Editores, S. A., 1986, Página 69
3. Massie L., Joseph, BASES ESENCIALES DE LA ADMINISTRACION; México, Editorial Diana, S. A., 1975, Página 97.
4. Bettelheim, Charles, PLANIFICACION Y CRECIMIENTO ACELERADO; México, F.C.E., 1977, Página 225.
5. Nudelman V. Pablo, SISTEMAS NACIONALES DE PLANEACION; -- Aspectos Conceptuales; México, O.N.U.- PROCADE, 1981, Página 8.
6. Albert J., Kenneth, MANUAL DE ADMINISTRACION ESTRATEGICA; México, McGraw-Hill, Editores, S.A., 1984. Página 3-5.
7. Lugo Verduzco, Adolfo, PLANEACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA; México, I.N.A.P., Serie Praxis No. 30, 1980, Pág.15.
8. Muñoz Adato, Pedro, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA I, México, F. C.E., 1978, Página 109-110.
9. Martner, Gonzalo, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS; México, Siglo XXI Editores, 1984, Página 13-14.
10. Nudelman, V. Pablo; Op. Cit. Página 5
11. Martner, Gonzalo; Op. Cit. Página 24.

12. Anualmente el Gobierno Federal elabora el Presupuesto de Ingresos que le permitirá a través de una política fiscal, entre otras más; captar los recursos necesarios para financiar los planes establecidos.
13. LA JORNADA (Diario Nacional), PERFIL, SUPLEMENTO, México 16 de noviembre de 1985.
14. El Presupuesto de Ingresos (que corresponde elaborar a la S.H.C.P., artículo 31, fracción I de la L.O.A.P.F.) y el Presupuesto de Egresos (que corresponde elaborar a la S.P.P., artículo 32, fracción V y VI de la L.O.A.P.F.), constituyen los principales instrumentos de ejecución de los planes con que cuenta el sector público en su conjunto, mismos en los cuales se define la asignación presupuestal anual necesaria para el desarrollo de las metas básicas del plan.
15. Muñoz Adato, Pedro; Op. Cit. Página 147.
16. Flores de la Peña, Horacio y otros autores, BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO; México, Siglo XXI Editores, S. A., 1983, Página 2.
17. Secretaría de Programación y Presupuesto - C.E.C.A.D.E., APUNTES DEL CURSO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION; México, 1984.
18. Secretaría de Programación y Presupuesto, EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA INSTRUMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO; México, 1981, Página 11.
19. Idem, Página 13.
20. De la Madrid Hurtado, Miguel, PLANEACION PARA EL DESA-

- RROLLO, México, F.C.E.- S.P.P., 1981, Página 20.
21. Solís, Leopoldo, PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION; en Planeación para el Desarrollo, México, F.C.E.- S.P.P., --- 1981, Página 29.
 22. Idem, Página 25
 23. Duhalt Krauss, Miguel F., ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO EN MEXICO; México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C., Página 117,
 24. Jiménez Castro, Wilburg, LA PLANEACION EN COSTA RICA, en Planeación para el Desarrollo; México, F.C.E.-S.P.P., - 1981, Página 116.
 25. Secretaría de Gobernación, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Edición del Diario Oficial de la Federación, México, 1987.
 26. Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, (2 Funciones y Especialidades); México, I.N.A.P., 1983, Página 28.
 27. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, COMPILACION JURIDICA RELACIONADA CON LA REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL Y DE LA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 1985; Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1986.
 28. Galindo Ramos, Jorge y Muñoz Castillo, Ricardo, LA PLANEACION EN MEXICO; ESTUDIO DE CASO: LA SECRETARIA DE MARINA; Tesis de Grado para Licenciatura F.C.P. Y S. - --- U.N.A.M., México, 1983, Página 86.

29. Mayntz, Renate, SOCIOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA; en INFORME BIBLIOGRAFICO, Diario EL NACIONAL, México, -- 1986, Página 38, Número 35.
30. Aguilar Villanueva, Luis F. POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA; México, D.F., I.N.A.P. (Serie V- Teoría - de la Administración Pública No. 3, 1983, Página 60).
31. Labastida Ochoa, Francisco PLANEACION PARA EL DESARROLLO México, F.C.E., 1981, Página 20.
32. Idem, Página 19.

CAPITULO II. LA PLANEACION EN MEXICO

2.1 Antecedentes de la Planeación en México

Las experiencias que el país ha recogido al través de las diversas medidas aplicadas tendientes a instrumentar la planeación, tanto en el nivel global, como sectorial y regional, -- permiten observar la presencia de un sistema y su ejecución -- como proceso, con el obstáculo de no haber definido en forma legal, su continuidad y carácter institucional. Los esfuerzos sistemáticos por utilizar a la planeación de una u otra -- forma han estado presentes dentro de la actividad pública, -- aunque su aplicación y conceptualización haya variado en relación al contexto histórico.

Los puntos que a continuación se describen, tienen una significación especial dentro de la construcción del modelo de --- planeación que en nuestro país se ha venido conformando.

2.1.1 Ley sobre Planeación General de la República

Fue expedida a mediados de 1930 durante la Administración del Presidente Pascual Ortíz Rubio. Su publicación tuvo lugar el 12 de julio de ese año, y en la exposición de motivos de dicha Ley, se hacía patente la urgente necesidad de elaborar el "Plano Nacional de México" respecto al inventario de sus recursos naturales. En ese sentido, el conocimiento de los recursos -- disponibles permitiría coordinar y regular en forma adecuada el desarrollo material del país, de acuerdo a su clima, su -- población y su topografía.

La Ley preveía el establecimiento de la "Comisión Nacional de

Planeación" y de la "Comisión de Programa". En la primera, - la Presidencia Honoraria la ocupaba el Presidente de la República y la Ejecutiva el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, que se veía igualmente constituida por representantes técnicos de todas las dependencias federales, los organismos de profesionales y representantes del sector privado.

La Comisión Nacional de Planeación tenía como propósito principal concertar la cooperación y apoyo de la iniciativa privada en las tareas de formulación e integración del "Plano Nacional de México"; asimismo, obtener el apoyo de la población a efecto de difundir los fines de mejoramiento social plasmados en la Ley General sobre Planeación de la República.

A su vez, la Comisión de Programa, se integraría con el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y era la encargada de los estudios, planos y programas enumerados por la Ley. Se le dotó de los instrumentos físicos, materiales y legales para realizar los estudios topohidrográficos, climatológicos y geográficos necesarios, fomentar la instalación de Comisiones de Planeación de tipo local, brindar a los Estados y Municipios asesoría para elaborar los planes reguladores que demandaban.

De hecho, se desconocen los resultados prácticos de la aplicación de la disposición legislativa de 1930, dado que sólo logró el diseño de un inventario que contemplaba el total de los recursos naturales del país. No obstante, es necesario señalar que como primer intento de administrar, regular y fomentar la actividad económica nacional, la Ley General sobre Planeación de la República sentó un precedente en la necesidad del Estado por crear mecanismos que le permitieran orientar e intervenir de forma directa en el desarrollo económico-

de la Nación. Debe de considerarse como el primer antecedente legal utilizado por el gobierno de la República respecto de la materia.

2.1.2 Plan Sexenal (1934-1939)

En medio de una "gran depresión" de los mercados mundiales de la producción y de un contexto desfavorable, se elabora en nuestro país, el "Plan Sexenal" correspondiente al período de gobierno 1934-1939. Este Plan fue propuesto por el entonces-Partido Nacional Revolucionario (PNR), en vísperas de la renovación de los Poderes Federales. Serviría como base para la plataforma electoral del Candidato a la Presidencia de la República en 1933, el General Lázaro Cárdenas del Río.

En la conformación del Plan, influyeron dos elementos básicos: primero, debería de ser una estrategia que le permitiera al gobierno mexicano adecuar el avance del país a la nueva coyuntura mundial que prevalecía; y segundo, que se aplicara como una acción política del gobierno para sustentar sus actividades a efecto de consolidar el desarrollo y crecimiento de la Nación.

La elaboración del "Plan Sexenal" estuvo a cargo de diversos funcionarios del Gobierno Federal, integrados por una Comisión Técnica y por la Comisión del Programa del Partido Oficial; entre sus principales características -según Pichardo Pegaza- se pueden citar las siguientes: a) "se manifestó como un esfuerzo por formular un grupo coherente de objetivos para el programa de gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, b) establecía las metas que deseaban alcanzarse, aunque omitía decir como lograrlo y por qué se habían escogido, - -

c) fue un intento primario de entender la política económica del gobierno, como una totalidad, aunque no fue, desde luego, un plan de desarrollo económico en su actual contenido, - -
d) determinaba las metas que debían alcanzarse sin señalar - cómo lograrlo; además, no establece objetivos cuantitativos y concede poca importancia a los problemas de financiamiento público".(1)

Para la integración del Plan Sexenal, se consideró un análisis de la situación existente en el país en el ámbito político, económico y social, planteándose alternativas a los diversos problemas así como los objetivos y metas a alcanzar en base a los recursos disponibles.

En general, el Plan destacó los propósitos y metas, determinando la urgencia de dar solución a los problemas más graves a consideración del Partido Oficial (PNR); no obstante, se vio limitado en su actuación ya que no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución. Buscando superar la mencionada deficiencia del Plan Sexenal, "en 1935, el Presidente Cárdenas creó un organismo de consulta especial, llamado 'Comité Asesor Especial', integrado por varios Secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y de los Directores de los Bancos Central y de Crédito Ejidal. Se encomendó a este grupo que coordinara las políticas nacionales".(2)

En suma, "este plan nunca constituyó un verdadero instrumento normativo de las tareas gubernamentales, tanto por sus deficiencias de contenido técnico, así como las de origen partidista electoral.(3) Se debe señalar que, no obstante las carencias del Plan Sexenal, la administración del gobierno -

del presidente Cárdenas hizo esfuerzos por consolidar las funciones del Estado en su papel de promotor del desarrollo económico. El Plan Sexenal puntualizó de manera tajante la responsabilidad del gobierno en las políticas a seguir, concibiendo esa etapa como la primera en un régimen de economía planeada. En realidad, se le identifica como un programa ideológico del Estado en el cuál era visible el afán de reivindicación para las masas.

2.1.3 Plan Sexenal (1941-1946)

La elaboración de este Plan tenía como objetivo rescatar las experiencias y resultados obtenidos con la aplicación del Plan Sexenal 1934-1939. Se pretendía que sirviera como instrumento de gobierno en la Administración del general Manuel Avila Camacho. De hecho, el Segundo Plan Sexenal representó un avance substancial en relación con su antecesor. Dentro de éste, examinaba con más profundidad los problemas relacionados a las acciones de planeación que el gobierno ejecutaba y la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

En el contenido del Plan se definía la necesidad de fortalecer la actividad rectora del Estado como regulador de la economía, como pilar de la política de orden público y paz social. Sin embargo, al igual que su antecesor, no pudo definir los términos prácticos para alcanzar los objetivos propuestos. En gran parte, debido a los acontecimientos internacionales, el contenido del plan no parece haber sido factor determinante de la política del nuevo régimen; considerando en esos momentos la conflagación mundial existente, se le dejó de lado sin prestar mayor atención a la adecuada coordina-

ción y aprovechamiento de los recursos fijados así como las metas programadas en ese período. Debe mencionarse, que el gobierno del general Avila Camacho, no consideró el contenido del segundo Plan Sexenal, integrando su gestión de acuerdo a los sucesos internacionales que prevalecían.

Sin duda, un hecho que destaca dentro de esta administración de gobierno, es el debilitamiento que el Segundo Plan Sexenal sufrió, en términos de importancia, debido a que la gestión del Presidente Avila Camacho hizo esfuerzos tendientes a introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que experimentaba el país, rompiendo con los ideales agrarios de la revolución y con su carácter nacionalista sustentado por Cárdenas; que culminó con la instauración del 'Fondo de Fomento Industrial' en 1941.

La instrumentación y operación de dicho Fondo, fue encargada al Banco de México siendo su objetivo básico desarrollar la promoción de nuevas industrias, consideradas de interés para la economía; sin embargo, su operación y funcionamiento se vió obstruído por carecer de los recursos financieros necesarios. Se suponía que la Secretaría de Hacienda, asignaría una partida especial en el presupuesto para las operaciones del referido Fondo, la cual estaría manejada por el Banco de México por ser ésta la institución que contaba con los técnicos y equipos adecuados.

En el propósito de dar orden al acelerado proceso de industrialización que sufría la nación, el Estado debería canalizar el desarrollo económico, levantando un inventario completo de los recursos nacionales y un Plan de Industrialización.

Para tal efecto, el Plan Sexenal 1941 - 1946, prevé la instlación de un Consejo Supremo, el cual sería el responsable - de los aspectos de planeación, en el estarían representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y milita--res, a efecto de desarrollar un programa anual de actividades para la adecuada instrumentación del Plan.

Posteriormente, en 1942, el Presidente Avila Camacho estable ce la 'Comisión Federal de Planeación Económica' como orga--nismo consultivo de la economía y del estudio de los proble--mas concretos creados por la situación bélica imperante. La finalidad de dicho organismo era conducir en el marco de los sucesos de la segunda guerra mundial la economía del país.

Para 1944, como resultado de las observaciones de la Comisión México-Norteamericana de Cooperación Económica, se estableció la 'Comisión Federal de Fomento Industrial' Se le encargó - como función principal planear el desarrollo industrial del país y promover la creación de nuevas industrias. El decre--to que creó esta Comisión, expresamente derogó las disposi--ciones que regulaban el funcionamiento del Fondo de Fomento Industrial creado en 1941; así la nueva Comisión contaba con facultades más amplias que su antecesor, pues se tenía la intención de que realizara funciones de promoción de adecuar - el desarrollo industrial.

La tarea de promoción de nuevas industrias asignada al nuevo organismo comprendería no sólo la organización y el financia--miento de las empresas sino su operación misma, cuando menos durante un tiempo, igualmente debería colmar las lagunas de la estructura de la economía en aquellos sectores en que la

iniciativa privada no había actuado. Además tendría a su cargo el manejo de las empresas hasta que los particulares estuviesen dispuesto a tomar la dirección de las mismas. - De hecho, "La creación de la Comisión Federal de Fomento - Industrial, alentó muchas esperanzas, se pensó que la industrialización se sujetaría a un proceso articulado, que la industria manufacturera se desenvolvería en consonancia con los requerimientos de la economía, del nivel y de la disponibilidad de recursos financieros".(4)

Los avances registrados tanto en el Primero como en el Segundo Plan Sexenal, pueden ser observados a la luz de los alcances antes mencionados en cada uno, su evaluación en cuanto al contenido de sus planteamientos, advierte una deficiencia en relación a la definición de metas claras, producido por la ausencia de los instrumentos adecuados para su aplicación; por ello, se puede determinar que solo en su estructura conceptual, el Segundo Plan Sexenal superó al utilizado por el gobierno Cardenista.

En opinión de Wionczek, "es posible determinar el porqué - ambos planes sexenales consistían en su mayor parte en exhortaciones generales con muy pocos efectos prácticos: -- a) se elaboraron sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy marcada de técnicos y especialistas en todos los niveles, y b) fueron realizados por administraciones salientes, en un país donde el sistema político, establece la transmisión pacífica del poder, dentro del Partido Gobernante. Pero no contiene los elementos que permitan la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento de la Constitución".(5)

2.1.4. Comisión Nacional de Inversiones

El notable engrandecimiento que sufrió la estructura institucional al inicio del período de gobierno del Presidente de la República, Miguel Alemán Valdez (1946-1952), se identifica con la presencia de nuevas empresas estatales grandes, -- que contribuyeron al rápido crecimiento del presupuesto del gobierno federal. La creación de éstas, se originó debido a que al finalizar el conflicto bélico mundial la demanda para exportaciones mexicanas, siguió siendo fuerte. Así, las nuevas empresas del Estado participaban en los rubros de ferrocarril, petróleo y energía eléctrica.

Ello determinó, que la Administración del Gobierno del Presidente Alemán, hiciera un intento para ajustar y someter al control a esta parte del sector público. Durante la gestión de Alemán Valdez como Jefe del Ejecutivo Federal, destaca la promulgación de la "Ley para el Control de los Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", ocurrida el 31 de Diciembre de 1947. Con ello, se facultaba a la Secretaría de Hacienda para "controlar y supervisar las operaciones de los Organismos Descentralizados y las Entidades con Participación Estatal, a fin de mantenerse informada del progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema de auditoría e inspecciones técnicas".(6)

"En el sexenio del Presidente Miguel Alemán Valdez (1946-1952), no se reanudó la formulación de planes formales. Se siguieron programas aislados que enfrentaban los problemas más urgentes". (7) Posteriormente, se creó la 'Comisión Nacional de Inversiones', dependiente de la Secretaría de Hacienda, a efecto -

de desarrollar las funciones de control, vigilancia y coordinación de los presupuestos asignados a los organismos autónomos y empresas de Estado. Con su presencia se pretendió revivir a la Comisión Federal de Fomento Industrial; sin embargo, por falta de actividades específicas, y carencias de financiamiento así como de apoyo político, tuvo que desaparecer, sin haber logrado grandes avances.

De hecho, "su actuación se dió más que de un modo formulario y transcurrieron otros seis años antes de que se hiciera un nuevo intento, esta vez más amplio, para coordinar en alguna medida las actividades de inversión pública".(8) Por tal motivo, se considera que el gobierno de Alemán siguió la misma dirección en la continuación de las políticas ejecutadas por el gobierno de Avila Camacho.

2.1.5. Comité de Inversiones (1953)

Para el año de 1952, fecha en la que se asumió la Presidencia de la República por parte de Adolfo Ruíz Cortines, la situación económica del país denotaba ciertos problemas con respecto a su balanza de pagos y los niveles crecientes de inflación que aunados al todavía deficiente manejo y control de las Empresas Públicas demostraba su verdadera situación. A casi tres años de haberse decretado la desaparición de la Comisión Nacional de Inversiones, dado sus nulos resultados en el propósito de controlar y vigilar las inversiones públicas; se deba sentir nuevamente la necesidad de contar con instrumentos gubernamentales que brindaran orden y dirección al intenso y desorganizado proceso de inversión en los sectores público y privado, producto del desarrollo del país.

Dentro de este contexto, la Administración de Ruíz Cortines estableció el "Comité de Inversiones"(9); integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Economía (ya desaparecida), Banco de México y de la Nacional Financiera; siendo asignadas las funciones de regulación y dirección a la primera de éstas. Bajo su cuidado se encontraban las tareas de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos. En realidad, el hecho de que el funcionamiento del Comité de Inversiones se encontrara bajo la responsabilidad de varias dependencias federales, pero - en forma directa de la Secretaría de Hacienda, provocó fricciones con distintos organismos del sector público, así como limitar la libertad de acción de la propia Secretaría -- como máxima autoridad respecto a los asuntos del gasto público.

De los esfuerzos realizados por este Comité de Inversiones, se elaboró el Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, que se encuadró por primera vez dentro de un esquema de contabilidad nacional; cuyos objetivos generales fueron: a) mejorar el nivel de vida de la población, -- b) mantener una tasa de crecimiento del 5.9% anual, conservando la misma tasa de inversión, c) alcanzar un desarrollo de la economía más coordinado, y d) lograr mayores niveles de producción.

Sin embargo, debido a la falta de jerarquía y presencia administrativa la labor del nuevo organismo no fructificó, ya que las dependencias del ejecutivo federal y los organismos descentralizados hicieron caso omiso de las facultades de dicho organismo.

2.1.6. Comisión de Inversiones

El surgimiento de la 'Comisión de Inversiones' representó un considerable avance en lo que respecta al campo de la programación de las inversiones del sector público en México. Su aparición responde a "razones políticas", por ello se propuso la transferencia de las funciones del Comité de Inversiones a las oficinas presidenciales, apoyándose esta iniciativa en el argumento de que la planeación y programación de las inversiones de todo el sector público era asunto de tal trascendencia que salía de la esfera de competencia y operación de la Secretaría de Hacienda y que dicha tarea debía ser desempeñada al más alto nivel posible de coordinación económica y política; la Presidencia de la República". (10)

Entre las funciones de la reorganizada Comisión de Inversiones se encontraban: a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión, según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país, b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de la inversión pública conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social, c) someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas, y d) sugerir al Presidente de la República los ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

Igualmente tuvo un carácter examinador y evaluatorio de la actividad pública a partir de los siguientes criterios: ---
a) productividad de la mano de obra, b) grado de coordinación con otros proyectos, c) beneficio social, y d) volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

A efecto de un mejor entendimiento y funcionamiento, la Comisión de Inversiones recibió los apoyos necesarios; por su autorización tendrían que pasar cualquier inversión no sometida previamente a su conocimiento y aprobada por el Presidente de la República; recibir toda clase de información de las diversas dependencias del gobierno federal, organismos autónomos y empresas de participación estatal, igualmente, con objeto de financiar los casos de inversión aprobados por la Comisión, la Secretaría de Hacienda debería de proporcionar los fondos necesarios.

De entre las tareas básicas desarrolladas por la Comisión de Inversiones, se registra el intento de establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país. "La Comisión de Inversiones debido a su naturaleza técnica, a su carácter de centro de información económica y a su amplio campo de acción por el número de entidades que participaban en las inversiones públicas, formuló en 1956 un Plan de Inversiones para dos años que fue base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, los cuales fueron encauzados principalmente al desarrollo de la energía, el riego, la comunicación y el transporte".(11)

Dado su carácter de coordinación y evaluación, la Comisión en base a la información obtenida de la Secretaría de Hacienda respecto a los recursos federales totales disponibles para inversiones, procedía a formular un Plan Preliminar para asignar los recursos financieros entre los diversos proyectos. Posteriormente, el presupuesto elaborado quedaba a la consideración del Jefe del Ejecutivo; quien determinaba las modificaciones necesarias para dotarlas de una amplia relación con las demandas políticas que se planteaban.

No obstante, la carencia que presentaba la Comisión de elementos legales para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales, los organismos autónomos y las empresas estatales, se dió la posibilidad de lograr un control general de cada una de estas actividades en un nivel significativo. Por otra parte, el hecho de nunca haber planteado la necesidad de formular un proceso de regulación que definiera las prioridades nacionales sectoriales para la inversión pública, fue objeto de constante crítica para los trabajos de la Comisión de Inversiones.

En realidad, las limitaciones observadas dentro de la Comisión de Inversiones, se debían a que carecía de facultades para formular un 'Plan Nacional de Inversiones' a más largo plazo. Su función era la de intermediario entre la Secretaría de Hacienda y todos los destinatarios finales de los fondos. Su acción nunca trato de absorber la función de determinar el nivel global de ingreso y del gasto público, tampoco pretendía convertirse en una "ultra dependencia" con jurisdicción sobre cualquiera de la demás: pero sólo se constituyó en un vigilante de la aplicación directa, honesta y eficiente de los fondos destinados a los programas de inversión.

En resumen, los principales factores que caracterizaron a la Comisión de Inversiones fueron: a) debido a las causas que prevalecieron en el mal funcionamiento del Comité de Inversiones (1953), en octubre de 1954 pasó a depender directamente de la Oficina del Presidente de la República, reorganizándose en funciones y nombre, b) surge por designación oficial y se le asignan funciones de planeación del gasto público, -

de establecimiento de prioridades, de jerarquización de proyectos de inversión de las distintas dependencias y la elaboración del programa de inversiones del sector público a mediano plazo, y c) no obstante, de no haber estado legalmente facultada para vigilar el cumplimiento de los programas de inversión preparados y aprobados por ella; desarrollaba una importante función de control y supervisión en las distintas dependencias federales.

El éxito que alcanzó en las funciones de coordinación y establecimiento de prioridades de las inversiones públicas, es el resultado del lugar especial que ocupó la Comisión de Inversiones al interior de la Administración Pública Federal.

2.1.7. Secretaría de la Presidencia.

La Secretaría de la Presidencia creada en 1958, (12) surge como una instancia administrativa encaminada no solo a funcionar como el medio de enlace con las demás dependencias federales respecto de los asuntos políticos y económicos, sino también como la principal dependencia coordinadora de la política nacional. Su estructura administrativa se vió integrada por cinco direcciones a saber: a) de Asuntos Jurídicos, b) de Inversiones Públicas, c) de Legislación, d) de Planeación y e) de Vigilancia de Inversiones y Subsidios.

En realidad, el alcance de cada una de las direcciones antes mencionadas, dejó mucho que desear en cuanto a sus objetivos, sí se considera que su actuación se vió condicionada por factores "extra-administrativos" o de "intereses personales", generando por demás irresponsabilidad y deficiencias en relación a las metas señaladas para cada una de ellas.

"Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: a) acuerdo sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para 1960-1964 (junio de 1959), b) acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país (julio de 1961), y c) acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país (marzo de 1962)".(13)

Con ello, se pretendía que, las dependencias y entidades federales, suministraran a la Secretaría de la Presidencia la información relativa a sus programas de inversión, a efecto de que ésta analizara y conformara un programa coordinado de inversiones del sector público para el período 1960-1964 el cual se sometería a la consideración del Presidente de la República.(14)

Con su presencia, la Secretaría de la Presidencia sustituyó a la Comisión de Inversiones absorbiendo funciones y agregando algunas tareas de la planeación regional. En su origen fue concebida con el propósito de que actuara como el organismo de coordinación de las políticas gubernamentales de más alto nivel, además de desarrollar las siguientes funciones: a) estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución, b) planear y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, c) recabar los datos para elaborar el Plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas que fije el Presidente de la República, d) planear obras, sistemas y aprovechamiento-

de los mismos, 5) coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública Federal.

2.1.8. Comisión Intersecretarial

En un nuevo intento por dar control y vigilar las inversiones públicas del Estado y reorientar las actividades de programación y planeación que para tal efecto se desarrollaban, en -- 1962 se creó la Comisión Intersecretarial en la cual participaban conjuntamente personal de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, bajo cuya responsabilidad se encontraba -- elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social -- en el Corto Plazo. (15)

Se le facultó para intervenir en los aspectos relacionados -- con la planeación económica, orientada a impulsar el desarrollo del país a un ritmo aceptable de crecimiento dirigido a -- elevar los niveles de vida.

Posteriormente, la influencia de la Comisión en aspectos de -- política económica se fortaleció al encomendarle la elaboración del 'Plan de Acción Inmediata'. En realidad, los pocos avances alcanzados por la Comisión Intersecretarial pueden -- ser apreciados por las mismas deficiencias que la caracterizaron desde su creación, como lo fueron: a) nunca se le observó y consideró como un Organismo que definiera las políticas y directrices sobre las expectativas del desarrollo del país, 2) el hecho de que la integración de la Comisión tuviese representantes directos de los titulares de las dos Secretarías, restaba fuerza política a las decisiones que ahí se gestaron, 3) La colaboración de otras Secretarías de Estado que participaban dentro de la vida económica del país, nunca fue consi

derada para los trabajos de la Comisión; hecho que colaboró al poco tiempo de actividad administrativa de dicho organismo.

2.1.9 Plan de Acción Inmediata (1962-1964)

La elaboración del 'Plan de Acción Inmediata', representó un serio intento por programar las inversiones del sector público y desarrollar estimaciones precisas de las ejecutadas por el sector privado. Su formulación se da dentro del compromiso del gobierno mexicano por cumplir con los acuerdos de "Punta del Este", establecido entre los representantes de los gobiernos latinoamericanos con el gobierno de los EUA en el marco de la "Alianza para el Progreso". a efecto de tener un mayor acceso a los créditos ofrecidos por este último. (16)

Un elemento que caracterizó a este Plan, fue el hecho de que proponía la inversión del Estado en un grado de flexibilidad, ajustable cada año; que las variaciones que se presentaran en la misma, dependieran de la evolución de las fuentes de financiamiento, la inversión privada y el comercio exterior.

De esta forma se consideró que el papel de la inversión pública sería actuar como instrumento amortiguador de las fluctuaciones de la inversión privada y las exportaciones, logrando dar estabilidad a la demanda agregada. Sus principales objetivos fueron: a) racionalizar la formación de capital, b) mejorar la distribución del ingreso para dinamizar el mercado interno, c) aumentar la aceleración del crecimiento nacional. Igualmente pretendía lograr un monto de inversión privada y pública que asegurara una tasa media de creci

miento del producto interno bruto del 5% anual.

El Plan de Acción Inmediata, fue evaluado por una Comisión del Consejo Interamericano Económico y Social al igual que por el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos entre 1963 y 1964. Las sugerencias y observaciones que estos presentaron respecto del Plan fueron las siguientes: a) el Plan era defectuoso y carente de precisión, b) el gobierno debía aumentar la confianza en la empresa privada, c) incrementar los niveles de participación del sector privado en la capitalización, y d) otorgamiento de concesiones y facilidades impositivas al sector privado.

En realidad, las limitaciones observadas dentro de este Plan pueden ser atribuidas a la "falta de consenso y comunicación que caracterizaron al mismo, debido a que no sólo fue elaborado sin la participación ni el conocimiento de los representantes de los organismos y grupos gubernamentales, sino también sin que intervinieran el sector público propiamente dicho si se exceptúan las dos secretarías encargadas de su elaboración".(17)

La elaboración de medidas efectivas de políticas económica, dirigidas a alcanzar metas establecidas y de tipo administrativo que permitieran su ejecución, fueron algunos de los elementos que impidieron la aplicación práctica de este plan. De sus alcances se conoce muy poco, debido a que sólo se dió a la opinión pública un breve resumen limitado e incompleto.

2.1.10 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)

En 1965 se creó la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, en el seno de la Comisión Intersecretarial, asignándosele la responsabilidad de elaborar el 'Plan de Desarrollo Económico y Social', así como otro trabajo denominado Programa de Sector 1966-1970. Estos dos documentos son el resultado de la labor realizada por la Comisión Intersecretarial y por la Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que señalaban directrices al sector público y creaban estímulos para la iniciativa privada mediante medidas y marcos indicativos eran los siguientes: a) alcanzar un crecimiento del 6% anual en el producto interno bruto del país, -- b) favorecer la actividad agropecuaria, c) estabilizar el mercado cambiario y combatir las presiones inflacionarias, y -- d) mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y los niveles de asistencia social.

Es importante mencionar que el trabajo realizado por la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, se completó con los trabajos desarrollados por la propia Secretaría de la Presidencia, a efecto de integrar el Programa Preeliminar del Sector Público de 1970, en el cual se veía contenido el Programa de Inversiones Públicas para el período 1966-1970. En esa forma paralela el Plan de Desarrollo Económico y Social, se confeccionó el 'Plan de Zonificación de México' para la planificación económica y social (1965), cuyo objetivo era caracterizar la geopolítica de nuestro territorio a través de instancias como la zonificación y la regionalización.

2.1.11 Medidas Tendientes a implementar la Programación en - en Sector Público

Con el propósito de introducir la Programación como función básica de las actividades del sector público, se crean diferentes organismos del Estado orientados a reforzar dicho objetivo:

2.1.12 Comisión de Administración Pública (1965)

A efecto de lograr una mayor congruencia y coordinación dentro de las tareas de programación y evaluar el nivel de desarrollo de las funciones administrativas ejecutadas por el gobierno federal, en 1965 se creó la 'Comisión de Administración Pública', adscrita a la Secretaría de la Presidencia; se le asignaron el desarrollo de las siguientes funciones: a) formular un diagnóstico de la capacidad administrativa del gobierno para la aplicación de su programa de acción, b) determinar las técnicas necesarias para lograr con su aplicación una mejor organización administrativa y promover la capacitación del personal público, c) implementar los cambios necesarios a efecto de lograr una mayor coordinación intergubernamental en el objetivo de consolidar el proceso de desarrollo económico y social del país.

"Los resultados de los trabajos desarrollados por la Comisión fueron presentados al Presidente de la República en un 'INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA', el cual comprendía básicamente un análisis del funcionamiento de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, de los Sistemas de Coordinación gubernamental; del uso y eficiencia de los Sistemas de Administración de recur

tos materiales y humanos; de los sistemas de programación y presupuestación del sector público, así como de los sectores de actividad económica y social que atendía la Administración Pública. Las aportaciones que hizo la Comisión de Administración Pública, sirvieron como elementos catalizadores de las reformas administrativas y sentó las bases de futuros esfuerzos en este renglón".(18)

Derivados de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, en el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento en la cual combinaron las funciones de autorización de inversiones que correspondían a la Secretaría de la Presidencia y las de financiamiento encargadas a la Secretaría de Hacienda. Bajo su responsabilidad se encontraban las funciones de vigilancia y control de los recursos financieros asignados a los proyectos de inversión al igual que la evaluación de las metas y alcances de los mismos.

Al interior de la Secretaría de la Presidencia se instaló la 'Comisión de Programación del Sector Público', 1970-1976. Asimismo se estableció la 'Comisión de Territorio Nacional' coordinada por la Secretaría de la Presidencia, cuyo propósito era integrar la información más importante respecto de los diversos recursos naturales con que el país contaba.

En el período de gobierno del Presidente Lic. Luis Echeverría Alvarez, se busca dar mayor impulso al crecimiento económico y lograr una mejor distribución del ingreso instrumentando para ello un proceso de reorganización de las acciones administrativas que dicha administración emprendió,

se definieron en el documento "BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL" (1971-1976) (19) que contenía los lineamientos y funciones a seguir en la actividad gubernamental para el período señalado. Los objetivos contenidos en el documento mencionado destacaban el propósito de: a) lograr un mayor aprovechamiento de los recursos nacionales mejorando la eficiencia y estructura administrativa de las Entidades y Dependencias del gobierno federal, b) alcanzar un adecuado proceso de simplificación administrativa, c) conscientizar a los servidores públicos de la necesidad de contar con una actitud responsable y de entero servicio, y d) desarrollar las medidas necesarias, a efecto de lograr una mayor complementación en las tareas de coordinación y colaboración efectuadas por el gobierno en sus diversos sectores de actividad.

Simultáneamente, el gobierno federal instrumentaría los siguientes programas de apoyo con el propósito de alcanzar los objetivos señalados: a) revisión del marco jurídico legal, b) revisión del sistema de administración de los recursos humanos, c) racionalización del gasto público, y d) revisión del sistema de recursos materiales.

Por igual, dentro del marco de las tareas de reorganización del sistema de programación del gobierno federal se instrumentaron Unidades de Programación en las Secretarías y Departamentos de Estado como organos asesores en el señalamiento de objetivos, formulación de planes y determinación de recursos. Como medidas de apoyo a dicho objetivo se logró establecer 'Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social' dirigidos a encauzar, motivar y orientar los esfuerzos de

los diversos sectores a la solución de los problemas de cada entidad.

Además, se establecieron nuevos organismos y mecanismos que coadyuvaran a la planeación del desarrollo económico y social; se integraron comisiones encargadas de formular planes y programas de las distintas actividades de la función pública. Dentro de este contexto el 29 de Diciembre de 1970 se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el día 31 de Diciembre de ese mismo año el Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

También fueron creadas las Unidades de Programación dentro de cada Secretaría, con la finalidad de brindar asesoría a sus titulares, respecto de los planes, los objetivos y la determinación de los recursos necesarios para la aplicación de los mismos. Asimismo, se crearon Comisiones Internas de Administración en las diversas Entidades del Sector Público, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.

2.1.13 Plan Básico de Gobierno (1976)

Su elaboración responde a la necesidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por brindar a su candidato presidencial para el período 1976-1982, Lic. José López Portillo, una plataforma política acorde con los retos y objetivos que el avance del país demandaban.

Durante la campaña política de López Portillo, se llevó a cabo una gran encuesta nacional, coordinada por el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI con el objetivo de conocer las prioridades de la nación. De los

resultados obtenidos en ese trabajo se "elaboró el documento 'BASES PARA LA ELABORACION DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO', - que representó el primer paso en la constitución de un Sistema Integral de Planeación para dirigir los esfuerzos - - hacia objetivos que el país se planteó alcanzar durante la campaña". (20)

En el contenido del Plan se mencionan aspectos importantes - relativos a actividades sectoriales ejecutadas por el go - - bierno federal y las políticas, que al efecto se pretendían aplicar. En lo que respecta a las metas por alcanzar se se ñalaban las siguientes: a) formulación del Plan Nacional - de Empleo, b) fortalecer el avance económico dentro de un - esquema de rectoría del Estado, c) aumentar y alcanzar una - tasa promedio de crecimiento del PIB del 8 %, d) iniciar un proceso de programación de la inversión estatal, y e) promo - ver la adopción de un sistema de planeación económica, demo - crática y participativa.

De hecho, el contenido del Plan Básico de Gobierno (1976- - 1982), plantea en forma genérica las acciones y objetivos - que posteriormente y en forma más precisa se inscribirían - dentro del Plan Global de Desarrollo (1980-1982).

2.1.14 Plan Global de Desarrollo (1980-1982)

La Administración del Presidente José López Portillo (1976- 1982), permite observar tres aspectos relevantes que carac - terizaron a su gobierno y que participan en la transforma - ción de los distintos órdenes de la vida nacional. Con la

instrumentación de la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica se inició una nueva etapa en la vida del país.

El surgimiento de la REFORMA POLITICA operada por el Estado Mexicano en 1977, es una respuesta a los factores que en ese momento mantenían su presencia dentro de la realidad mexicana. En el campo de lo económico se observaban manifestaciones claras de una etapa de "crisis", que de manera directa se arrastraban desde los años sesentas, derivado de la implantación de un modelo económico de desarrollo inadecuado para las necesidades reales del país.

Por otra parte, derivado de las consultas realizadas en el transcurso de la campaña presidencial de López Portillo como candidato del PRI a la Presidencia de la República, se percibió la necesidad inmediata de reorganizar al sector público, transformándolo en un aparato ágil y eficaz que respondiera a las necesidades del país. Por ello, se consideró que "la reorganización administrativa debe de cumplir dos funciones. Una proveer al ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para el alcance de los objetivos nacionales y otro convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesiten negociar con él, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales".(21)

Al instrumentarse la Reforma Administrativa se establecieron dos niveles de la Administración Pública Federal: a) Administración Pública Centralizada y b) Administración Pública Descentralizada. Quedando integradas a la primera de éstas,

la Presidencia de la República (con los diferentes órganos - que la componen), las diversas Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías de Justicia del Distrito Federal y General de la República. En la Administración Pública Descentralizada se agruparon a los -- Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación - Estatal y los Fideicomisos Públicos.

Con la puesta en marcha del 'PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA' se inicia el 'cambio administrativo en la historia del país, se crea la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, encargada de la operación del programa antes mencionado, que tuvo como características básicas: a) utilizar la programación como instrumento de gobierno, b) establecer "un proceso de sectorización administrativa", c) establecer mecanismos de fortalecimiento del pacto federal, d) iniciar un proceso de profesionalización de los trabajadores del Estado, y e) establecer - mecanismos de simplificación de trámites administrativos.

Además su desarrollo consideró cinco etapas: a) reorganización institucional, b) sectorización administrativa, c) análisis de cruces intersecretariales, d) programa de reforma - de ventanillas, e) administración y desarrollo de personal - público.

Igualmente, se estableció dos tipos de mecanismos de programación: sectorial, con objeto de coordinar la elaboración - y aplicación de los programas de aquellas actividades propias de un sector determinado, y estatal, a efecto de incorporar los programas regionales en la conformación de los programas sectoriales sexenales. Correspondió a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto elaborar los Pla

nes Nacionales y Regionales de Desarrollo Económico y Social, así como de programar su financiamiento tanto el referente - al de inversión como al de gasto corriente, e igualmente evaluar los resultados obtenidos.

Para 1977, se inicia en nuestro país el desarrollo de un Sistema de Planeación Económica a cargo de la Dependencia antes mencionada, y que consideraba como características principales: a) participativa (de carácter nacional), b) permanente y flexible (por ser la planeación un proceso de cambio y - - ajuste), c) de carácter convenido e inducido (para el sector privado), y d) de carácter obligatorio (para todo el sector-público).

La Reforma Económica cobra vida con la elaboración de PLAN - GLOBAL DE DESARROLLO, creado por Decreto Presidencial el 15 de Abril de 1980 y que "asume las experiencias históricas de la planeación regional, recoge las técnicas y experiencias - de los planes en operación en otros países; retomando por -- igual los diagnósticos y reportes efectuados por los diver-- sos sectores del gobierno federal respecto a la materia".(22)

Su elaboración se da dentro de un contexto de cambio so- - cial (23), en su contenido se hace explícita la necesidad de concertar los esfuerzos realizados por los factores reales- del país para promover en el marco de la independencia na-- cional un crecimiento alto y sostenido de la economía nacional.

Su contenido se refiere a los objetivos básicos del desarrollo nacional, determina las acciones por realizar en el contexto económico, político y social, en base a las políticas-

elaboradas previamente para cada actividad sectorial, reconociendo el apoyo recibido por cada uno de los sectores del gobierno federal en la conformación del Sistema Nacional de Planeación. El documento se integra de tres partes, que al quedar englobadas enmarcan la filosofía revolucionaria que las sustenta orientando las decisiones políticas del gobierno: a) política, b) económica y c) social.

La primera parte, emana de los conceptos de filosofía del proyecto nacional surgido de la Revolución Mexicana plasmados en la Constitución Política vigente. Dichos conceptos-filosóficos se expresan en el ejercicio de la democracia social, de la participación política, de la representatividad, de la legitimidad, de la rectoría del Estado, de la economía mixta, etc.

En la segunda parte se determina la estrategia de desarrollo dirigida al cambio estructural y al alcance de los objetivos globales. La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado respecto dar un impulso acelerado a la economía, plantea un crecimiento de mediano-plazo y largo plazo, orientándose fundamentalmente a la creación de empleos. Su aplicación considera veintidos políticas básicas, referentes a la rectoría del Estado, el empleo, el impulso a los sectores de la producción, ampliar el mercado de exportaciones nacionales, desconcentrar las actividades públicas, alcanzar mejores niveles de producción, ampliar el mercado de exportaciones nacionales, desconcentrar las actividades públicas, alcanzar mejores niveles de producción, etc.

En la tercera parte, se especifican que los avances que se logren alcanzar en materia de desarrollo económico, permitirán una transformación gradual de vida de los mexicanos.

"El plan global de desarrollo puede calificarse como el instrumento de planeación y programación más completo que se ha elaborado y puesto en práctica en el sector público-mexicano, si consideramos los avances metodológicos utilizados en el mismo, paralelamente el apoyo institucional -- que ya brindaba la compleja maquinaria administrativa del -- gobierno federal para su implementación".(24)

En el contenido del Plan se advierte la necesidad de:

a) impulsar un profundo desarrollo de los elementos que conforman el Plan para lograr hacer operativas todas las partes que integran el Sistema Nacional de Planeación, b) el Plan no es un mapa de precisión en que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una guía para ir orientando las acciones, y c) el Plan se califica como global, porque deriva de una concepción integral de desarrollo.

2.1.15 Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo (1980-1982)

Su integración estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto según lo determina la estrategia contenida en el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), dentro de los objetivos básicos de acción "se consideraba la necesidad de fortalecer las actividades de planeación y programación con el propósito de lograr desarrollar un verdadero

sistema de planeación, dar continuidad operativa al Plan -- Global de Desarrollo e instrumentar la programación de mediano plazo".(25)

Un paso importante en el objetivo de instrumentar la planeación y programación de mediano plazo, lo constituyó la formulación de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación. Posteriormente y atendiendo a la necesidad de brindar elementos y pautas para lograr que el "PASP" actuara como puente con la presupuestación anual, se realizaron dos revisiones al contenido del programa.

De hecho, la elaboración del "PASP" retoma los avances metodológicos respecto a la planeación, presupuestación y evaluación, y en su momento representó una alternativa viable para conducir y normar las actividades y esfuerzos de la -- Administración Pública Federal.

2.1.16 Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988)

Es elaborado por la Administración del Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado para el período 1982- - 1988 y fue aprobado el 30 de Mayo de 1983, a fin de afrontar la crisis económica que el país padece en forma declarada desde el inicio de los años ochenta.

Su aplicación es resultante de la necesidad de implementar políticas y acciones de carácter ordenado, dirigidas a superar la crisis que el país adolece, ello permite al Plan Nacional de Desarrollo adquirir un carácter de amplia participación y de asumir la responsabilidad de superar los grandes retos nacionales.

Se integra por tres grandes apartados: a) de los principios políticos, diagnósticos, propósitos y estrategias; b) de la instrumentación de la estrategia y c) participación de la sociedad en la ejecución del plan. Tiene como objetivo principal: a) conservar y fortalecer las instituciones democráticas, b) vencer la crisis, c) recuperar la capacidad de crecimiento y d) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económica, política y social.

Utiliza la planeación democrática, como instrumento de cambio y estrategia de desarrollo, como medio para avanzar en la democratización del país; define que la "planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio".(26)

Con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, se espera fortalecer la economía nacional, las formas de actuación en sociedad y conservar la solidez institucional; el papel que juega la Administración Pública Federal es determinante para el logro de los objetivos propuestos y superar los obstáculos que la crisis presenta.

Toda vez que dentro del presente capítulo se han descrito las experiencias que al través de 57 años la Administración Pública Federal Mexicana ha acumulado respecto de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, cabe señalar la importancia que esto representa para continuar en el propósito del Estado Mexicano de conformar un verdadero modelo de planeación, que le permita organizar y conducir el avance del país en concordancia con las cre-

cientes necesidades del mismo.

Sin duda alguna, tanto los aspectos negativos y positivos, resultantes de la aplicación de los diversos planes y programas aquí resumidos han influido en la conformación de -- sus predecesores en el ámbito de la gestión administrativa del gobierno. Por ello, se observa que la tarea obligada y permanente a desarrollar por parte del gobierno, es la de integrar en todas sus acciones a la planeación en tanto elemento preventivo, normador y correctivo de la función pública.

- 1.- Pichardo Pagaza, Ignacio, 10 AÑOS DE PLANIFICACION Y - ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO; México, INAP (serie-ensayos No. 2), 1974, Página 16.
- 2.- Wionczek, Miguel, ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS DE LA -- PLANEACION EN MEXICO, (en Bases para la Planeación Económica y Social de México); México, Siglo XXI, Editores, 1965, Página 26.
- 3.- Galindo Ramos, Jorge y Muñoz Castillo, Ricardo, LA -- PLANEACION EN MEXICO, ESTUDIO DE CASO: LA SECRETARIA DE MARINA; México, UNAM-FCPyS, Tesis de Grado para Licenciatura, 1984, Página 101.
- 4.- Ignacio Pichardo Pagaza, Op. Cit. Pág. 16 - 17
- 5.- Miguel S. Wionczek, Op.Cit. Pág. 27.
- 6.- Secretaría de Gobernación, LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL; México, Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1947.
- 7.- Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, (Libro 2: Funciones y Especialidades); México, INAP, 1984, Página 21.
- 8.- Miguel S. Wionczek, Op. Cit. Página 32.
- 9.- Secretaría de Gobernación, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION; México, 9 de Junio de 1953.
- 10.- Miguel S. Wionczek; Op. Cit, Página 35.
- 11.- Ignacio Pichardo Pagaza; Op. Cit. Página 22.
- 12.- Su presencia es producto de la expedición de la LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, la cual introdu

ce cambios importantes dentro de la Administración Pública Federal; aparecida al inicio del régimen del Presidente Adolfo López Mateos.

- 13.- Ignacio Pichardo Pagaza, Op. Cit. Página 22.
- 14.- El 30 de Junio de 1959 aparece en el Diario Oficial de la Federación al Acuerdo Presidencial que define las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación y le asigna la responsabilidad de elaborar un Programa Coordinado de Inversiones para el Sector Público en el período 1960-1964.
- 15.- Secretaría de Gobernación, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México, 1o. de Marzo de 1962.
- 16.- Los objetivos emenados de la "Alianza para el Progreso" eran promover y proporcionar fuentes de financiamiento exterior, mediante el otorgamiento de préstamos e inversiones directas a los países latinoamericanos, a efecto de que realizaran los cambios necesarios dentro de su estructura política y social, que les permitieran evitar el posible surgimiento de movimientos revolucionarios en su territorio.
- 17.- Miguel S. Wionczek; Op. Cit. Página 60.
- 18.- Jorge Galindo Ramos; Op. Cit. Página 134.
- 19.- Secretaría de la Presidencia, BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL-1971-1976; México, Dirección de Estudios Administrativos, 1973.
- 20.- Ignacio Pichardo Pagaza, Op. Cit. 23.
- 21.- Coordinación General de Estudios Administrativos, BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; México, Presidencia de la República, Colección Lineamientos: No. "7"., Página 18.
- 22.- Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN GLOBAL-DE DESARROLLO 1980-1982; México, Página 4.

- 23.- La presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 establece que la elaboración de éste, es el resultado de una Reforma Social promovida por el gobierno federal la cual actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana. Dicha reforma se estructura -- por tres vertientes: Reforma Política, Reforma Administrativa y Reforma Económica.
Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN GLOBAL - DE DESARROLLO (1980-1982); México, Página 3.
- 24.- Jorge Galindo Ramos, Op. Cit. Página 163.
- 25.- Jorge Galindo Ramos, Op. Cit. Página 167.
- 26.- Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988); México, 1983, Página 10.

CAPITULO III. PRESUPUESTO: FORMAS Y APLICACIONES

3.1. Consideraciones Presupuestales Previas

Toda vez que con anterioridad de la planeación se ha señalado el marco conceptual que la fundamenta, los aspectos globales de su aplicación como proceso sistemático y de racionalidad, al mismo tiempo que la importancia política, económica y social que representa para las acciones de la Administración Pública en nuestro país, que por igual se ha desarrollado el análisis de su evolución y aplicación en el México postrevolucionario; en el presente capítulo se hará referencia de los aspectos de mayor relevancia que sustenta y brinda orientación así como coherencia a la técnica del presupuesto.

3.2. Concepto de Presupuesto

La palabra PRESUPUESTO se integra por el prefijo PRE= antes y el participio del verbo suponer, es la anticipación a una acción o hecho; además, implica la cuantificación anticipada del total de los ingresos y los gastos, resultantes de una acción por desarrollar.

El presupuesto se refiere a lo que se realiza antes de que se presente determinada situación, acción o hecho que se da por cierto o existente. También puede ser considerado como la de terminación anticipada de los costos de una acción o actividad.

Cuando es utilizado por el gobierno, se ocupa de las provisiones de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades

sociales. Por ello se entiende, que debido a su "carácter como uno de los documentos más importantes y trascendentes que en materia económica formula el gobierno, el presupuesto que año con año se elabora incluye aspectos tales como los gastos que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos señalados y la forma en que se obtendrá el financiamiento para el gas--to". (1)

El presupuesto como instrumento que integra objetivos múlti--ples, se constituye en mecanismo de decisión para las accio--nes del sector público, es además, el documento legal que permite de manera sistemática y anticipada determinar el total - de los ingresos y autorizar los gastos que en un período específico habrán de producirse por el Estado.

Por tal motivo, "el presupuesto anual es fundamentalmente un plan de trabajo en que se especifican los objetivos concretos que ha de alcanzar el gobierno durante el ejercicio económico. Se formula el presupuesto sobre la base de la labor que se ha de realizar de los servicios que el gobierno ha de proporcionar, y se presenta todo ello con sus respectivos costos". (2)

Pedro Muñoz Amato considera que "el presupuesto es más que un instrumento, es esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros. También es, un conjunto bien integrado de decisiones que determinan los propósitos de una empresa y los medios de lograrlo, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo y las medidas de tiempo, cantidad y de calidad". (3)

Para Jorge Estupiñan, el presupuesto "es el proceso a través

del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un Ministerio, Organismo Autónomo o Empresa Pública, de un sector económico o social de una región que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes instrumentos de gobierno, de administración y concreción de los planes de desarrollo económico y social, es un acto legislativo directo o delegado. Por último, es un conjunto de documentos que contienen información de la más variada especie de decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del gobierno". (4)

En tanto documento de tipo contable-financiero que permite prever, planear y controlar los ingresos y gastos de gobierno, el presupuesto como programa central de la gestión pública se dirige a orientar los procesos sociales.

Retomando lo anterior, se puede expresar que en un sentido general, se entiende por presupuesto el programa de acción del gobierno, que permite hacer una estimación tanto de los ingresos como de los egresos y su adecuada presentación en cifras para un período determinado de trabajo.

3.3 Principios de Presupuesto

Para la formulación, aplicación y conocimiento del presupuesto existen una serie de principios básicos que se deben de mantener en observación para el mejor funcionamiento de éste. A continuación se mencionan a cada uno de ellos, resaltando sus características inherentes al igual que la estrecha relación que guardan entre sí.

3.3.1. Principio de Universalidad.- Considerando el carácter universal del presupuesto, es necesario que para su aplicación se reúnan los elementos materiales, monetarios y físicos a fin de ejecutar de manera general las acciones previamente determinadas por el gobierno.

3.3.2. Principio de Exclusividad.- Dentro de éste principio del presupuesto, resulta básico incorporar en forma selectiva a aquellos elementos que permitan el óptimo desarrollo y alcance de los objetivos definidos. Desde este punto de vista, "el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, pero no con cuestiones legales que atiendan a parcelar el uso de los fondos en sus actividades determinadas previamente, al margen de la programación gubernamental". (5)

3.3.3. Principio de Equilibrio.- Es requisito que el presupuesto mantenga un proceso gradual de observación de los ingresos y los egresos a efecto de lograr un nivel de armonía en el trabajo presupuestal, ya que "de nada sirve la apariencia superficial de solvencia en el presupuesto gubernamental, si la economía del país no es adecuada ni se atiende debidamente a los propósitos colectivos". (6)

3.3.4. Principio de Unidad.- Toda acción del gobierno debe integrarse dentro de un encuadre sistémico, y de manera especial, las acciones relacionadas con el presupuesto; por ello la UNIDAD como principio presupuestario, adquiere gran relevancia considerando la obligada necesidad de que en relación a la política presupuestal establecida, a una determinada estructura y una metodología uniforme se integren todos los planes y programas de la Administración Pública.

3.3.5. Principio de Claridad.- Como característica básica, el presupuesto debe de ser claro, preciso y conciso a efecto de coadyuvar a la mejor aplicación y desarrollo de las actividades públicas; permitiendo a la vez un entendimiento más oportuno y veraz de su contenido para los sectores de la sociedad. De esta forma, desde que se inicia el proceso de formulación del presupuesto, pasando por su etapa de operación, ejecución y control debe de contarse con un aceptable nivel de claridad que brinde orientación y dirección a las diversas acciones de la Administración Pública.

3.3.6. Principio de Flexibilidad.- El presupuesto debe de tener un nivel aceptable de observación de los gastos por efectuar; en ese sentido, la capacidad de adaptación que considere en relación a las modificaciones que se requieran, es fundamental para la buena aplicación del mismo.

3.3.7. Principio de Continuidad.- Implica una amplia relación entre las diversas actividades y acciones ejecutadas, observando la necesidad de aplicar un proceso de seguimiento en los planes y programas.

Además de los principios antes mencionados, el presupuesto requiere de un adecuado nivel de publicidad y de difusión de las acciones ejecutadas por el gobierno (7) y de un aceptable grado de integralidad; es decir, como el medio a través del cual el presupuesto retome los aspectos básicos de la planeación.

3.4. Tipos y Características del Presupuesto

El presupuesto considerado como instrumento que integra objetivos variados dirigido a satisfacer necesidades sociales, requiere que se elabore con aquellas características que le son propias y de ser aplicado de acuerdo a las condiciones específicas del contexto social en que se desea instrumentar. En ese sentido, la siguiente clasificación respecto a los diversos ámbitos de aplicación del presupuesto, tiene como finalidad considerar los distintos niveles en que éste actúa.

3.4.1. Por su Ambito de Elaboración.- La elaboración del presupuesto se prepara en observación directa a las necesidades y demandas públicas que el gobierno busca satisfacer y en relación al total de los ingresos disponibles por aplicar. Su preparación se encuentra a cargo de la Administración Pública (Federal, Estatal y Municipal). Los presupuestos al ser elaborados consideran un período o plazo específico de tiempo para ser instrumentado, lo que depende en forma directa del alcance de los mismos (corto, mediano y largo plazo); éstos deben estar plenamente vinculados al proceso de planeación previamente establecido.

3.4.2. Por su Ambito de Aplicación.- Regularmente la aplicación del presupuesto tiene su inicio del nivel de gobierno en que se elabora y aprueba en observación a sus facultades jurídicas y administrativas. De esta forma, cada uno de los niveles de gobierno que actúan en nuestro país, se encuentra apto para ejecutar el presupuesto asignado y autorizado, vinculándolo al alcance de sus objetivos y metas en referencia al contexto en que se inscribe.

3.4.3. Por su Contenido y Forma.- Dependiendo de la capacidad de integración y movilidad que el presupuesto presente como -

característica, es posible identificarlo en dos formas: flexibles y fijos. (8) Respecto a su contenido, se puede definir el tipo de presupuesto de que se trate, determinando la forma en que logran allegarse los recursos financieros para su aplicación. (9)

3.5. Proceso Presupuestario

La importancia que reviste la presencia del proceso presupuestario dentro de la actividad pública, se explica a partir de la consideración de que a través de éste, el gobierno determina la orientación y dirección que desea imprimir a sus esfuerzos a fin de alcanzar las metas y objetivos establecidos en el marco de la planeación en que se apoya. Para su adecuada aplicación y funcionamiento debe de considerar un conocimiento claro y preciso de las instancias políticas, económicas, jurídicas y financieras sobre las que actuará. A continuación se describen las características de cada una de las fases del ciclo presupuestal.

3.5.1. Formulación.- Dentro de esta fase las actividades por realizar están orientadas a integrar el proyecto de presupuesto requerido; dicho proyecto debe de realizar un análisis adecuado que considere factores básicos de la actividad pública como el nivel de crecimiento del gasto público, de la capacidad real de ingresos del gobierno y contar con el conocimiento específico del contexto en el que se desea aplicar las acciones determinadas. Propiamente, en la etapa de programación del presupuesto se definen los lineamientos básicos para su operación, de ahí que se considere que "esta etapa consiste en la fijación de metas y asignación de recursos humanos, materiales y financieros, es un proceso que transforma las me

tas de corto plazo definiendo su contenido a través de programas específicos de trabajo". (10)

3.5.2. Discusión y Aprobación.- Tiene como objetivo obtener la aprobación del presupuesto elaborado, previo debate de la discusión sobre el contenido de los objetivos, metas y acciones determinadas en el mismo. De esta forma, el examen que se realiza al documento presupuestal requiere de un conocimiento general de las políticas específicas de orientación y de los resultados que se esperan alcanzar. Es la forma en que se presentan a los niveles jerárquicos de decisión gubernamental así como al Jefe del Ejecutivo las cantidades asignadas a las diversas instituciones públicas. En nuestro país, tanto el proceso de discusión y aprobación se desarrollan en el seno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en observación al artículo 73, fracción VII, 74, fracción IV y 75 de la Constitución Política Mexicana. (11)

3.5.3. Ejecución.- Comprende la aplicación de funciones y de las actividades específicas definidas en el programa de trabajo, considera la adecuada utilización de los recursos asignados para el alcance de los objetivos señalados al través de las diversas entidades gubernamentales ejecutoras o unidades administrativas responsables del proceso presupuestal. Entre otras técnicas utilizadas para el adecuado proceso de ejecución presupuestaria se cuenta la auditoría administrativa, la administración financiera y de personal, la estadística, así como la organización y los métodos. En esencia, la ejecución se orienta a lograr una aplicación real, racional y honesta de los recursos asignados, considerando que es una tarea de buena administración general, que requiere necesariamente de la amplia participación de los distintos sectores y niveles de la Administración Pública.

3.5.4. Control.- Como parte fundamental del proceso presupuestario, en tanto conjunto de funciones que permite realizar un análisis de las actividades desarrolladas y establecer su relación con los objetivos programados en observación al plan operativo anual en base a indicadores como la eficiencia y la eficacia, el control "implica verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativamente y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente".
(12)

Existen formas precisas de realizar el control de las operaciones financieras del gobierno, una de ellas es la auditoría presupuestaria que puede ser aplicada en dos etapas: pre auditoría y pos-auditoría. De esta forma, el control del ejercicio financiero del presupuesto se logra gracias a la aplicación de un proceso contable y el control físico se desarrolla respecto de los inventarios y almacenes públicos.

La evaluación aparece aquí como una parte importante del control, y su aplicación se realiza en tres etapas: a) previa al desarrollo del trabajo presupuestal, b) durante la ejecución del mismo, y c) en relación a los resultados obtenidos.

Cabe mencionar que el proceso presupuestal adquiere un grado mayor de coordinación, ejecución y obtención de resultados, - sí se le instrumenta en referencia a su encuadre de tipo sistémico que posibilita lograr un nivel aceptable de eficiencia y eficacia en todos los renglones de la actividad pública.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3.6. Clasificaciones Específicas del Presupuesto

La utilización del presupuesto implica el manejo de diversas formas de clasificaciones presupuestarias, mismas que responden al alcance de los propósitos determinados y su ejecución se desarrolla en contextos específicos.

Las clasificaciones presupuestarias que aquí se exponen, han tenido una presencia importante en el avance de la Administración Pública del País por el elevado grado de análisis que consideran y representan un instrumento para la satisfacción de las demandas exclusivas de que se ocupan.

3.6.1. Clasificación Administrativa.- Centra su interés en la asignación de volúmenes de gastos por entidades o dependencias, tiene como objetivo facilitar el manejo y control administrativo del presupuesto, al través de la presentación de las cantidades presupuestales en una forma institucional.

3.6.2. Clasificación por Programa y Subprograma.- Al través de esta clasificación se da forma y contenido a la programación presupuestaria, debido a que por su contenido se presentan las acciones que el gobierno pretende desarrollar para el alcance de sus objetivos. Para lograr su aplicación se auxilia de las categorías programáticas como la función, subfunción, programa, subprograma, actividad y/o proyecto, tarea, obra y trabajo.

Por igual hace explícita la necesidad de que los programas por realizar, y en los cuales recaen las asignaciones presupuestales; respondan a cuestionamientos como el qué, para qué cuándo, cuánto, cómo, dónde y quién; en ello con el propósito de hacer congruente su ejecución a nivel institucional.

3.6.3. Clasificación Institucional.- Tiene como objetivo básico identificar las asignaciones y las realizaciones físicas - consignadas en cada uno de los diversos programas de las instituciones que conforman al sector público.

3.6.4. Clasificación Funcional.- Permite agrupar las transacciones del gobierno por funciones en relación a los propósitos definidos. Al ser aplicada, es posible observar el contenido político de esta clasificación, la clase y el nivel de los servicios públicos, así como el grado de importancia que les asigna el Estado.

Generalmente considera tres grupos para su aplicación: a) servicios generales, en el que se incluyen la administración general, los aspectos de defensa y seguridad, los de justicia y relaciones exteriores; b) servicios sociales, que considera las actividades de educación y cultura, de salud pública, el trabajo y la previsión social, y c) servicios económicos, en el que se agrupan las actividades de agricultura, industria, comercio, transportes y comunicaciones.

3.6.5. Clasificación Sectorial.- Su aplicación se apoya en una separación de los sectores económicos y sociales, procurando mostrar las áreas de actividad y señalando los objetivos concretos por realizar dentro de una unidad específica de trabajo. La clasificación sectorial utiliza "las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, y las organiza vinculando dichos sectores con las instituciones correspondientes". (13)

Esta clasificación presupuestal, tiene por cometido dar idea

de la magnitud del gasto público, según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo, identificar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores, los objetivos físicos o metas que se pretenden alcanzar.

Al nivel de la programación, la clasificación sectorial asume un rol importante, debido a que determina de entre las distintas actividades del gobierno y metas por lograr, identificando los recursos asignados a las dependencias para el desarrollo de sus funciones.

3.6.6. Clasificación Económica.- Esta clasificación presupuestal brinda la posibilidad de identificar cada renglón de gastos y de los ingresos de acuerdo a la naturaleza económica de cada uno de estos. Determina la asignación que el gobierno realiza respecto a sus operaciones de gastos corriente y de capital. Al través de esta, es posible medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía.

Las decisiones que el gobierno adopta en materia de política económica dependen en forma substancial de la información que esta clasificación presupuestaria integre, dado su carácter globalizador; de ahí la necesidad de relacionar los gastos con los resultados que se desean obtener expresándolos en unidades físicas.

3.6.7. Clasificación por Objeto del Gasto.- Presenta las transacciones reales y financieras que realiza el sector público con la finalidad de conocer la estructura de su demanda en bienes y servicios, así como los traslados de recursos que otorgan a otros niveles de gobierno y a diferentes agentes

económicos, presentando erogaciones en capítulos, conceptos y partidas. Es importante que la elaboración de esta clasificación presupuestaria, se desarrolle en forma detallada para -- que funcione como elemento de apoyo a las actividades del proceso presupuestal en el objeto de determinar la demanda global del Estado. Por tanto, su importancia "radica en mostrar con absoluta claridad que cantidad de recursos financieros se utilizarán a nivel de cada organismo en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los diferentes programas". (14)

Su aplicación considera nueve capítulos, los cuales integran en forma específica aspectos que van desde los servicios personales, materiales y suministros que dependiendo del destino de su aplicación tendrán un carácter de naturaleza corriente o de capital en referencia al tipo de gasto. (15) Las asignaciones realizadas a rubros como bienes muebles e inmuebles, obras públicas e inversiones financieras, atenderán a una naturaleza invariablemente de gasto de capital. En lo que respecta a los capítulos que agrupan las erogaciones por concepto de transferencia y deuda pública encontramos una naturaleza de tipo bivalente (respecto al tipo de gasto ejecutado: corriente o de capital), dependiendo por igual del renglón de que se trate. Las erogaciones extraordinarias, considerando su carácter de imprevisto, impide darle una asignación de gasto específico, de tal forma que su naturaleza se conoce hasta el momento en que se definen los objetos de gasto.

Debe de mencionarse que con "el propósito de al través del -- listado homogéneo y coherente de los bienes y servicios contenidos en su estructura, la clasificación por objeto del gasto pretende proporcionar el conjunto ordenado de la demanda gu--

bernamental, a efecto de facilitar a la clasificación económica su función de identificarlos y delimitarlos según su naturaleza en objetos de gasto corriente y de capital". (16)

3.6.8. Clasificación por Unidad Responsable.- La aplicación de esta clasificación presupuestaria permite conocer el monto nivel y manejo de los recursos asignados a un programa específico, el cual queda a cargo de una unidad de trabajo determinada; misma que se encarga de llevar a cabo los objetivos mencionados con la responsabilidad plena de su adecuado uso y la ejecución de los recursos.

3.6.9. Clasificación Financiera.- Su función es la de establecer parámetros de la actuación de los recursos asignados y -- servir de base para realizar el control flexible de los mismos, centrando su atención en las operaciones contables ejecutadas; su importancia se ve reflejada porque permite conocer los estados financieros, proporcionando dicha información para el inicio del mecanismo de retroalimentación en el proceso de planeación.

Además de las clasificaciones presupuestales antes señaladas, existen algunos tipos más de éstas (regional, combinada), en las cuales su aplicación depende del contexto y la realidad operacional de la Administración Pública en la que se inscriban. Por tanto, no debe de considerarse que las clasificaciones presupuestales antes mencionadas tienen un carácter excluyente; sino por lo contrario es complementario.

En observación del uso y ámbito en que se desee aplicar el -- presupuesto como herramienta eficaz del gobierno, dependerá -- la clasificación presupuestal seleccionada. De acuerdo con --

lo anterior, se considera que "según su utilización, las distintas clasificaciones se pueden agrupar en tres categorías, a saber: a) para el análisis y políticas globales (económicas funcionales e institucionales), b) para programación (institucional, sectorial y por programas), y c) operativas (administrativas, por programas y actividades y por objeto del gasto)" (17)

Cabe señalar, que el uso de las clasificaciones presupuestales resulta indispensable, porque son éstas las que permiten vincular de manera permanente y continua los planes de desarrollo con los distintos presupuestos, brindan mayor identificación en los objetivos por alcanzar, además de proporcionar claridad y nitidez a la estructura presupuestal.

En resumen, la importancia y objeto de utilizar las clasificaciones presupuestales estriba en que por su conducto y aplicación es posible dar orden a las operaciones que realiza el gobierno, estructurar y dar forma a los datos presupuestarios.

3.7 Presupuestos Económicos Nacionales

A efecto de lograr una mejor comprensión del papel del presupuesto como instrumento de gobierno donde se consideran los objetivos esenciales para el desarrollo del país, se utilizan los presupuestos económicos nacionales, mismos que permiten desarrollar un análisis racional de los recursos por asignar con el objeto de satisfacer las demandas sociales, al igual que determinar "las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas, así como cada uno de los sectores productivos". (18) A continuación se enumeran los de mayor relevancia.

3.7.1. Presupuesto Económico-Nacional.- Sus acciones están dirigidas a explicar el funcionamiento de los elementos variables que participan dentro del sistema económico social. Para realizar su función se apoya principalmente en los sistemas de cuentas nacionales y en los cuadros de insumo-producto. Su función es de tipo globalizador, porque permite integrar y conjugar las diferentes variables económicas que participan en los presupuestos y programas.

Su objetivo es realizar el análisis de congruencia global respecto de los diversos presupuestos, al ser aplicado pretende lograr un encuadre sistemático de los mismos en observación a las siguientes funciones: dentro de un marco globalizador integrar los aspectos reales y financieros, proporcionar los elementos que permiten realizar la compatibilidad de las políticas que concurren en las áreas del programa operativo anual, verificar la coherencia global de los proyectos en su ejecución y establecer en forma adelantada los factores que transformarían el alcance de los objetivos y metas considerando alternativas de las políticas de corto plazo. También puede ser entendido como expresión sintética del Plan Operativo Anual.

3.7.2. Presupuesto del Sector Público.- Es el instrumento que utiliza la planeación en el cual se muestra la estimación de ingresos y gastos que la Administración Pública requiere durante un ejercicio fiscal para financiar los programas de las entidades que lo conforman. La importancia de este documento estriba en el hecho de que permite conocer para cada nivel y actividad de gobierno, cuánto se gasta en su desarrollo y ejecución.

3.7.3. Presupuesto Monetario-Financiero.- Este presupuesto desarrolla el análisis de la relación existente entre la evolución real de la economía con los flujos monetarios financieros, los cuales permitan al gobierno adoptar las decisiones monetarias correspondientes y lograr el margen de estabilidad económica requerida. Su ámbito de aplicación considera tanto al sector monetario como al financiero. Los elementos que se requieren para elaborar el presupuesto monetario-financiero es tener la estimación del comportamiento de las variables reales y de las metas establecidas para el comercio exterior, los valores globales y sectoriales de la producción de la inversión pública y privada.

3.7.4. Presupuesto de Comercio Exterior.- Desarrolla el análisis de las perspectivas del comercio internacional en el corto plazo, poniendo especial énfasis en el desarrollo de los precios, con la finalidad de prever la cantidad y volúmenes en transacción. Su ejecución se encuentra ligada a las características propias de la economía en cuestión, lo que significa que dependiendo del desarrollo de la misma se determine su vínculo y comercialización con los mercados internacionales.

La importancia de formular el presupuesto en cualquiera de las modalidades antes mencionadas y en apego a un claro deseo de racionalidad administrativa y encuadre sistemático, obviamente redundará en logros más claros y precisos de las diversas acciones ejecutadas por la Administración Pública.

Cabe señalar, que sólo a partir del conocimiento específico de la realidad en la que se inscriben las acciones de gobierno y utilizando la técnica del presupuesto dentro del marco de la planeación, el Estado contará con el mecanismo que le

permita organizar y ejecutar las actividades necesarias a --
efecto de alcanzar las metas señaladas con el objetivo de --
mantenér y regular el adecuado funcionamiento de la sociedad.

Con el fin de dejar en claro la estrecha relación existente -
entre el presupuesto por programas y la planeación, se debe -
de considerar que ésta en tanto sistema integral que agrupa -
las directrices del desarrollo, actúa como el marco de refe--
rencia de los diversos planes de mediano plazo y de los pla--
nes anuales de operación en el que se inscribe el presupuesto
del sector público.

Por igual, es necesario considerar que el presupuesto es un -
instrumento que se integra por una serie de decisiones políti
cas que se expresan en acciones concretas con un contenido de
previsión y que constituye uno de los elementos básicos del -
proceso de planeación; por tanto, es importante observar lo -
necesario que significa vincular a plenitud las diversas ac--
ciones que el gobierno ejecuta apoyándose en la planeación y
el presupuesto, dado que al través de dichas actividades y en
referencia a los resultados obtenidos de las mismas, es posi-
ble realizar un cruce de información que permita evaluar los
avances y desviaciones e implementar los ajustes necesarios a
fin de alcanzar las metas programadas en la tarea pública, re
troalimentando de ésta forma el proceso de planeación y presu-
puestación.

- 1.- LA JORNADA, Diario Nacional, SUPLEMENTO "PERFIL"; México, 16 de Noviembre de 1985, Página 16.
- 2.- Duhalt Krauss, Miguel F., ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO; México, Asociación - Nacional de Administradores Públicos, A.C., 1976, Página 18.
- 3.- Muñoz Adato, Pedro, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA I; México, F.C.E., 1978, Página 141.
- 4.- Estupiñán, Jorge, CONCEPTOS METODOLOGICOS BASICOS SOBRE PRESUPUESTO, (en Temas de Presupuesto por Programas); - México, UNAM - Dirección General de Presupuesto por Programa, 1980, Página 123.
- 5.- Martner, Gonzalo, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, México, Siglo XXI, Editores, 1981, Página 36.
- 6.- Muñoz Adato, Pedro, Op. Cit., Página 148.
- 7.- Molina López, Guillermo E., PLANIFICACION, PROGRAMACION PRESUPUESTACION; México, UNAM - Dirección General de -- Presupuesto por Programa, 1983, Página 94.

Para este autor, los principios presupuestarios se dividen en diversos grupos a fin de lograr mayor claridad - en su análisis, y son:

- a) Relacionados con la política económica y la programación (programación, universalidad, exclusividad e in

tegralidad).

- b) Relacionados con el mecanismo administrativo (unidad especificación, periodicidad y acuciosidad).
- c) Relacionados con la presentación y contenido del pre supuesto (claridad y publicidad).

8.- Cobos Martínez, Esperanza, EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION EN UNA INSTITUCION DE EN SEÑANZA SUPERIOR; México, Tesis de Grado de Licenciatura UNAM FCPyS, 1980, Página 27.

En su trabajo de investigación, Cobos Martínez considera que la forma en que es posible dividir los presupes tos es de la siguiente forma:

- a) De acuerdo a la Entidad o Empresa (públicas o privadas).
- b) Por el nivel de gobierno (federal, estatal o municipal).
- c) Por su duración, período o plazo (corto, mediano o largo plazo).
- d) Por su tipo de financiamiento (ordinario y extraordi nario).
- e) Por el grado de importancia (principales o institu-- cionales y secundarios o auxiliares).
- f) Por su forma pueden ser flexibles, fijos o inflexi-- bles.

9.- Ibídem, Página 27.

La misma autora señala que existen dos clases de presupuestos, dependiendo del tipo de financiamiento: a) extraordinarios y b) ordinario.

Complementando esta información, al respecto la Teoría de los Ingresos Públicos considera que los elementos de financiamiento con que cuenta el Estado son: 1) derechos, 2) productos, 3) aprovechamientos e 4) impuestos.

10.- Molina López, Guillermo E.; Op. Cit. Página 74.

11.- Secretaría de Gobernación, CONSTITUCION POLITICA, MEXICANA; Edición del Diario Oficial de la Federación, México, 1987, Página 71, 82, 83 y 84.

Dentro de las atribuciones y funciones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está la de conocer, discutir y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

12.- Molina López, Guillermo E., Op. Cit. Página 173.

13.- Ibañez Martínez, Armando, ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO EN 1981; México, Tesis de Grado para Licenciatura UNAM-FCPyS, 1983, Página 34.

14.- Molina López, Guillermo E., Op. Cit., Página 101.

15.- Para la mejor aplicación y control de los recursos fi--

nancieros Públicos, se ha desarrollado la siguiente división del gasto público, en consideración del ámbito y fin de ejecución:

Gasto de Capital: Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos o financieros de la Nación.

Gasto Corriente: Es el importe de las erogaciones del sector público que se consumen en el desarrollo propio de sus funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias al consumo a otros sectores. En esencia, es el gasto de operación y administración del gobierno.

- 16.- Secretaría de Programación y Presupuesto, CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO; México, Dirección General de Política Presupuestal, 1981, Página 2-3.
- 17.- Martner, Gonzalo, Op. Cit., Página 85.
- 18.- Ibídem, Página 21.

CAPITULO IV. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

4.1. Consideraciones Previas.

La técnica del presupuesto por programas se ha instrumentado en diversos países de Latinoamérica, con un difícil grado de aplicación y enfoque característico del contexto en que se inscribe; en nuestro país, la adopción de la misma, provocó una transformación gradual respecto de la aplicación y conceptualización del uso del presupuesto.

Los aspectos metodológicos, programáticos, de implantación, de información y técnicos del presupuesto por programas, al igual que las ventajas y sus limitaciones al aplicarse, tienen cabida dentro de este capítulo; y son analizados en relación al contexto político-administrativo en que se desarrollan.

4.2. Características del Presupuesto por Programas

El presupuesto por programas se define como el instrumento de administración que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación, y que contiene un conjunto armónico de programas y proyectos para realizar a corto plazo.

La técnica del presupuesto por programas permite tener un claro conocimiento de las obras y prestación de servicios - al igual que mostrar el plan anual de trabajo del gobierno.

En ese sentido, es posible observar que "uno de los pilares principales del presupuesto por programas es la determinación de objetivos que pueden expresarse cuantitativamente - en metas, de acuerdo a unidades de medida fijadas previamente. La determinación de las metas permite seguir el grado de realización de las mismas, lo que ayuda a llevar una evaluación de las funciones fundamentales, ya que además del control legal y formal del gasto público, al determinar responsabilidades se pueden medir el cumplimiento de los objetivos y evaluar el manejo de los recursos".(1)

Además, el presupuesto por programas permite desarrollar -- una clara definición de objetivos y medios, a la vez que -- constituye un vínculo orgánico con el sistema de planeación. En esencia, "la conjunción de las acciones financieras del presupuesto con los programas de trabajo, que a su vez presuponen la determinación de objetivos y metas por un lado, y por el otro de instrumentos para alcanzar tales metas y objetivos, lo brinda el presupuesto por programas".(2)

Esta técnica presupuestal hace posible mostrar el programa general de trabajo del gobierno, poniendo especial atención respecto del desarrollo y la prestación de servicios, por tanto, se puede considerar "como instrumento del que se sirve la Administración Pública para adoptar decisiones racionales en cuanto a objetivos, metas y medios para lograrlos en el corto plazo".(3)

Visto de esta manera, el presupuesto por programas en tanto instrumento que considera las acciones a realizar por parte del gobierno, aparece como una de las instancias al través de las cuales el Estado pretende ejercer el dominio directo

y específico sobre la sociedad; en ese sentido, "no sólo -- constituye una herramienta de administración o de programación del gasto público, de las dependencias del gobierno si no que representa también una herramienta política, ya que a través de este sistema presupuestario respaldado por una programación de actividades, el gobierno no sólo adquiere un compromiso financiero, sino que responde al cumplimiento de las metas físicas propuestas de la formulación programática".(4)

En resumen, en la medida en que el presupuesto por programas refleja en su verdadera dimensión el nivel de los costos de operación, resultados y áreas responsables de los programas autorizados, hace posible por igual, establecer el vínculo adecuado entre programas y actividades de las diversas unidades de organización que operan dentro de un esquema de programación y planeación de tipo sistémico, en consideración de los propósitos políticos y administrativos que la sustentan.

4.3. Categorías Programáticas

Son conocidas como elementos de programación presupuestaria o niveles programáticos que permiten presentar en forma desagregada los diversos objetivos y metas estipuladas dentro del Plan. De manera, que "las categorías programáticas son la formalización en el presupuesto de las diversas acciones presupuestarias, jerarquizándolas y delimitándolas, de tal forma que al expresar la red de condicionamiento, sean fiel reflejo, no sólo de la tecnología de producción de la insti

tución y sus centros de gestión productiva, sino, además, del grado adecuado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación de los recursos para la obtención del producto".(5)

Observando lo anterior, y con el propósito de lograr una mejor aplicación de las funciones, objetivos y metas contenidos en el presupuesto por programas, es conveniente utilizar un conjunto de categorías programáticas que reflejen de manera clara y oportuna las acciones por realizar, mismas que a continuación señalamos:

4.3.1. Objetivo.

Constituye el sustento básico de tipo institucional en tanto fin o propósito fundamental a alcanzar por parte de cualquier organización humana.

4.3.2. Función

Es un elemento institucional básico de segundo término en base al cual se pretende alcanzar un objetivo determinado; por su conducto el gobierno desarrolla la producción y prestación de servicios. Utiliza para tal efecto, los programas de inversión y de operación.

4.3.3. Programa

Se define como el conjunto de acciones, integrado por metas dirigido a cumplir los objetivos de cualquier entidad públi

ca dentro del marco de la planeación. También es posible - considerarlo como "el elemento principal de la técnica del presupuesto por programas y es la base para asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del - presupuesto".(6) A continuación se presenta lo que a con-- sideración de la O.N.U., resulta conveniente respecto de la separación de los programas de las instituciones públicas: a) programa de funcionamiento y b) programa de inversión. Ello con la finalidad de llegar a la clasificación apropiada para medir y evaluar el rendimiento de las actividades en relación con las funciones asignadas.

4.3.3.1. Programa de Inversión.

Es el conjunto de obras, adquisiciones y demás erogaciones - orientadas a la realización de las inversiones públicas --- previamente autorizadas, en un período de tiempo específico. En su aplicación hace uso del gasto de capital, utiliza categorías programáticas como el proyecto, obra y trabajo al través de los cuales se pretende alcanzar las metas establecidas.

4.3.3.2.. Programa de Funcionamiento.

Se define como el conjunto de actividades y acciones orientadas al logro de las metas determinadas materializadas en la prestación de un bien o servicio. Al ser aplicado hace uso del gasto de operación o de administración utilizando categorías programáticas como la actividad y tarea.

4.3.4. Subprograma.

Permite la mejor comprensión y mayor dominio de los programas al través de la división específica de los mismos. Se presenta cuando existen metas parciales de programas complejos.

4.3.5. Proyecto.

Se considera como el nivel de programación de inversiones - relativas. Por igual puede ser considerado, como el conjunto de acciones determinadas y destinadas a la creación y ampliación de una unidad económica que capaz de funcionar de manera independiente, incrementará el patrimonio institucional contribuyendo a la formación del capital del país y como una clara categoría de objetivos.

4.3.6. Obra.

Es un bien de capital específico o unidad física determinada, que forma parte de un proyecto. "Es la acción presupuestaria de mínimo nivel, en términos de asignación formal de recurso, que expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales, por sí solo es condición suficiente para el logro de los propósitos del proyecto, excepto en el caso de que un proyecto esté integrado por una sola obra".(7)

4.3.7. Trabajo.

Es una combinación de esfuerzo mental y físico que se desa-

rolla a efecto de cumplir con la obra, proyecto, etc.

4.3.8. Actividad.

Son las acciones concretas a desarrollar, con un carácter íntimo de relación y complementario entre sí, al través de las cuales se cumple con el programa correspondiente. Es la etapa que permite alcanzar la meta y los objetivos expresados en el programa. Relativa a un conjunto de acciones estrechamente relacionadas entre sí.

4.3.9. Tarea.

Se entiende como la operación específica a desarrollar a fin de obtener resultados determinados. En el nivel de desagregación inferior en el que se agrupan los elementos necesarios (eventos) para cumplimiento de la actividad.

Cabe señalar, que las categorías programáticas en tanto elementos que coadyuvan al alcance óptimo y metas contenidas en el presupuesto por programas, brindan la posibilidad de racionalizar y jerarquizar las acciones administrativas del -- Gobierno, generando con ello un importante ahorro de recursos tanto financieros y humanos como materiales; en resumen son el instrumento al través del cual es viable realizar la mejor aplicación de las acciones programadas.

4.4. Implantación del Presupuesto por Programas en México.

Como resultado de las experiencias de otros países y de algunas dependencias y organismos en México, entre ellos la -

U.N.A.M., que adelantándose en mucho a las necesidades del trabajo presupuestal en el país, en el año de 1968 estableció el uso de la técnica del presupuesto por programas - en sus tareas administrativas; en 1975, se tomó la decisión de implantar la técnica del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal, buscando dar solución a las necesidades de la programación y administración eficiente - de un gasto público cada vez más amplio y complejo, considerando:

- "a) que el sistema tradicional de presupuesto respondía de manera suscita a los requerimientos de determinar el objeto de gasto de acuerdo con las partidas y capítulos presupuestales en observación a la directriz formulada - por las dependencias responsables de su instrumentación, y
- b) que el notable engrandecimiento de la Administración Pública derivado de los cambios y demandas del desarrollo del país, exigía nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación económica en correspondencia con dicha evolución". (8)

A efecto de lograr tal objetivo, se adoptaron las siguientes medidas:

- Formulación de un plan de mediano plazo que - consideraba los instrumentos de la técnica -- del presupuesto por programas en todo el ámbito del sector público.

- Elaboración de un presupuesto con orientación programática para 1976, que permitió incorporar los elementos básicos de esta técnica presupuestal.
- En 1977, el presupuesto consideró diversas modificaciones, tales como una mejor coordinación entre las dependencias participantes en la elaboración del presupuesto, simplificación de documentos presupuestarios y el inicio de un sistema de control confiable.
- Incorporación de los lineamientos y sugerencias definidas para la actividad presupuestal pública en la reforma administrativa del gobierno federal.

Un hecho significativo representó el surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto como entidad normadora de los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, derivado de las nuevas disposiciones legales administrativas en el país. Su presencia en el ámbito de la Administración Pública Federal permitió alcanzar rápidamente avances dentro de la elaboración e implantación del presupuesto por programas "como desarrollar el proceso presupuestario al través del diseño y operación de un esquema de programación-presupuestación, al cual se integraron la entidad normadora central y las periféricas del sector público; el presupuesto se estructuró en relación a programas y subprogramas sectoriales -- sobre la base de congruencia con el plan quinquenal y acorde con las necesidades de cada una de las instituciones --

públicas, se continuó con la validación a nivel de subprograma-capítulos autorizándose reacomodos de partidas entre ellos a efecto de corregir los problemas derivados de la programación sectorial y de agilizar los trámites presupuestarios de ejecución del gasto, se consideraron las referencias al uso de un modelo macroeconómico para la proyección de la economía en su conjunto y la obtención de los montos de gasto público derivados de ese modelo".(9)

En síntesis, con el propósito de instrumentar radicalmente un cambio en la elaboración, aplicación y control del gasto público, en 1976 se adoptó la técnica del presupuesto por programas dentro de la Administración Pública Federal.

4.4.1. Aspectos Metodológicos y Técnicos.

Existen una serie de elementos relacionados con el carácter técnico y el método de utilizar el presupuesto por programas; mismos que a continuación describimos por considerar importante su presencia en el uso de esta técnica presupuestal.

- Determinar en forma clara la definición y nivel de cuantificación de las acciones consideradas en el presupuesto por programas a efecto de alcanzar las metas y objetivos programados.
- Identificar la Unidad Administrativa encargada de ejecutar el desarrollo de las actividades, así como la forma, tiempo y espacios en las que las mismas son ejecutadas.

- Definir en forma precisa el nivel de costos físicos como monetarios necesarios para la aplicación de los Programas.

Para Luis Alberto Ferreiro, los criterios que se deben de observar a efecto de iniciar la formulación y aplicación de un nuevo Programa son:

- Definir que objetivos se desea satisfacer y la conveniencia de iniciar un nuevo Programa específico para cubrir esa demanda.
- Considerar el nivel y el grado de alcance de dicho Programa respecto de un objetivo general.
- Determinar si el Programa por autorizar es susceptible de cuantificar y en que términos.
- Precisar el grado de homogeneidad del Programa respecto de los objetivos por alcanzar y del producto final que se espera obtener del mismo.

Resulta conveniente considerar en la formulación y contenido del Presupuesto por Programas, lo que de manera general a -- continuación mencionamos:

- "- Debe de referirse a cuestiones estructurales, inclusive la implantación de los objetivos finales y la determinación del lapso que abarque el período de Planeación y de Presupuestos.

- Requiere identificar los aspectos analíticos, por los cuales se estudian las formas optativas de actuar sistemáticamente y en función de costos y de utilidad.
- Plantear la necesidad de contar con datos y con información".(10)

4.4.2. Etapas de Implantación

Para lograr la adecuada aplicación del presupuesto por programas es recomendable desarrollar las siguientes etapas, -- con el propósito de alcanzar resultados más satisfactorios -- en el trabajo presupuestario.

- a) Planeación.- Contempla la determinación y alcance de los objetivos en concordancia con la problemática por solucionar, estableciendo la prioridad de aplicación del programa elegido con base en metas específicas.
Dentro de esta etapa se definen las formas y niveles de rendimiento de los programas a instrumentar.
- b) Programación.- Define la unidad o área responsable del desarrollo del programa, dejando en claro a la vez la forma secuencial de los programas.(11)
- c) Instrumentación.- Esta etapa sirve de base y estructura a la acción del presupuesto, porque permite desarrollar la aplicación de los recur

los financieros asignados a cada programa.

- d) Control.- Al ser ejecutada permitirá realizar la comparación continua de los resultados obtenidos y metas programadas; y en base a esa evaluación, aplicar las medidas correctivas necesarias. Para su utilización debe de contar -- con un carácter flexible que permita captar -- las acciones y actividades con desviación.

Cabe señalar, que en tanto se cuente con el mayor número de las características antes mencionadas dentro del presupuesto, será más viable y fácil la aplicación de los programas y permitirá desarrollar una correcta evaluación de los resultados producidos.

4.5. La Información como base de aplicación del Presupuesto por Programas.

La información aparece dentro del presupuesto por programas como elemento básico para su desarrollo, es respecto de ella como se realizan las diversas acciones de control y evaluación que permiten con sus resultados iniciar una "retroalimentación" de las etapas de planeación, formulación e instrumentación, con el propósito de perfeccionar los programas establecidos en alcanzar los objetivos fijados.

En su mayoría los Sistemas de Información con que se cuenta en la Administración Pública Federal han sido diseñados y estructurados con la finalidad de brindar apoyo a las diver

sas tareas de control y evaluación; de ahí que los "aspectos de control del presupuesto por programas deben de mantenerse en apoyo a la información administrativa conjuntada con la participación de las diversas entidades e instituciones del sector público".(12)

En consideración de lo anterior, resulta necesario mejorar los métodos e instrumentos informativos utilizados en el -- desarrollo de las funciones de control y evaluación, ya que a menudo "La información de los presupuestos está sujeta a diferentes interpretaciones y pueden converger en distintos significados"(13)

Una información concisa, oportuna y veraz permite realizar a plenitud las actividades de control y evaluación. Así tenemos que en base a los resultados obtenidos, el control proporciona los elementos y antecedentes indispensables para -- realizar la evaluación. Algunas de las técnicas de información que brindan apoyo al control son la contabilidad fiscal, de costos y patrimonio, los modelos de insumo-producto y las de tipo estadístico como el censo, la experimentación numérica y la técnica muestral.

En base a lo anterior, resulta importante considerar que las necesidades informativas de cada modelo estructurado conforme a la planeación, tienen que ser atendidas de manera precisa y pronta "aunque los requisitos difieren en función de -- tiempo, de niveles de fusión o conjunción, así como los focos de entrada de datos por procesar y de su salida y resultados".(14)

Por todo ello, la solución primordial a estos problemas es - la creación de un Sistema de Información de tipo administrativo con el que sea posible atender las múltiples necesidades de la planeación y presupuesto.

4.6. El Control como elemento de ajuste del Presupuesto por Programas.

En el principio de la presente investigación se destacó la - importancia que para el hombre ha representado el hecho de - vincular y alimentar sus actividades con un carácter de previsión y planeación; en esta parte del trabajo resulta necesario mencionar el valor que por igual significa la presencia del control en relación a dichas actividades, en tanto - mecanismo que permite medir los resultados obtenidos respecto de los programados.

Con base en la anterior consideración, es posible definir el control como un conjunto de actividades dirigidas a determinar el grado de avance y resultados obtenidos en la ejecución de los planes de desarrollo en un período específico, "es la función que comprende todas las actividades encaminadas a -- asegurar la realización de las operaciones de acuerdo con -- los planes establecidos".(15)

Como objetivo central, el control desarrolla "la labor de -- verificar si la ejecución se realiza de acuerdo a lo programado y suministra información acerca de las desviaciones".(16)

El control en tanto parte y elemento básico del proceso administrativo "consiste en observar, verificar y registrar la

ejecución de un plan, incluye todo artificio, toda delegación de autoridad y responsabilidad para alcanzar los objetivos mediante el ejercicio de las funciones de planeación". (17)

Para Massie, "el control significa el método que mide la ejecución normal y la guía hacia una meta predeterminada. La esencia del control está en cotejar las acciones existentes contra ciertos resultados deseados, determinados en el sistema de planeación". (18)

Entre otras características, el control debe de considerar para su efectiva aplicación un adecuado nivel de claridad en sus acciones y el grado de flexibilidad que le permita de manera ordenada instrumentar las medidas correctivas correspondientes.

En suma, la importancia que para el presupuesto por programas y la actividad administrativa del gobierno representan las acciones realizadas en base al control, estriba en que actúa como mecanismo al través del cual se retroalimenta la planeación y el proceso presupuestal, con base en la corrección de las actividades y funciones que detectan desviación en su ejecución; es la forma directa de evaluar el avance y los alcances de las acciones desarrolladas hacia la consecución de objetivos determinados.

4.6.1. La Evaluación Presupuestaria

Parte fundamental del control constituye la evaluación como proceso racional y sistemático de análisis respecto de las

actividades y funciones desarrolladas por la Administración Pública; en ese sentido, actúa como instrumento que posibilita controlar los resultados, estableciendo para ello la corrección de objetivos y metas.

Visto de esta forma, "la evaluación es el método de análisis de la programación de corto plazo que apoyada en técnicas -- de planeación, determina los objetivos de corto plazo mediante el juego de políticas y acciones de la coyuntura, donde se integran, los objetivos de los planes de desarrollo económico".(19)

Para la técnica del presupuesto por programas, representa una obligación exponer los resultados y efectos obtenidos; de esta forma "la evaluación presupuestaria es sólo una fase de todo el proceso de previsiones, la fase de las comprobaciones, del análisis de los resultados, de la búsqueda de las normas de comportamiento de los fenómenos. En definitiva, la evaluación debe de ser la conciencia crítica del sistema presupuestal".(20)

Dentro del enfoque sistémico, la evaluación de las acciones de la Administración Pública es posible realizarlas, considerando que cada una de éstas, son funciones administrativas susceptibles de controlarse, en tanto que son la base de la actividad del Estado. Para ello, es necesario contar con la claridad suficiente en la determinación de los objetivos-metas y de los medios y herramientas que se utilicen en tal propósito.

Por último, la evaluación permite al presupuesto por programas instrumentar las correcciones pertinentes, para alcanzar los objetivos y metas definidas dentro del marco de planeación que la sustenta.

4.7. Ventajas y Limitaciones de su Aplicación.

Es un hecho tangible que la aplicación del presupuesto por programas ha tenido avances significativos en el marco conceptual y metodológico; sin embargo, aún cuando el desarrollo de esta técnica constituye respuesta genérica satisfactoria a las demandas que en el campo de la actividad presupuestal el país reclama, se siguen observando ciertas deficiencias de carácter importante. En seguida se describen las ventajas y limitaciones que produce la utilización del presupuesto por programas:

Las ventajas de tipo básico que se obtienen al aplicar el presupuesto por programas conducen a:

- Lograr de manera más rápida y suscita al alcance de los objetivos y fines programados; hace posible conocer la relación existente entre los objetivos y resultados finales respecto de los costos utilizados.
- El medio al través del cual se cubren las deficiencias que se observan en el presupuesto tradicional, considerando en forma permanente los aspectos de gestión, físicos y financieros del presupuesto.

- Efectuar la racionalización y asignación de recursos de acuerdo con los resultados que se generen en cada programa autorizado.
- Desarrollar mejores sistemas de administración relacionados con los recursos humanos, materiales y financieros.
- Determinar de manera precisa y en qué nivel de costo los programas y las unidades responsables de ejecución contribuyen al logro de los objetivos de la institución.
- Medir en términos de la eficiencia y la eficacia los medios, elementos y técnicas que son utilizados para la realización de los programas, en tanto actúa como instrumento de programación y control presupuestal.
- Presentar el contenido del objetivo del programa -- con base en las actividades y trabajo a desarrollar.
- Realizar la transformación y compromiso administrativo de las diversas áreas y niveles que conforman la estructura de organización.
- Aplicar las actividades presupuestarias, dentro del marco de conducción de la planeación, lo cual implica contar con la perspectiva general del desarrollo del gasto público.
- Desarrollar un proceso de racionalización de las decisiones de nivel jerárquico, respecto de la política

global a seguir dentro de la institución pública de que se trate.

- Elaborar los presupuestos con mayor exactitud financiera, considerando el tipo, cantidad y tiempo del servicio que se va a aplicar, prestar o bien por producir.
- Verificar si se han alcanzado las metas, actividades y objetivos establecidos.

En cuanto a las limitantes que se observan al utilizar el presupuesto por programas; señalamos las siguientes:

- A efecto de fortalecer las actividades de planeación, programación, control y evaluación relacionadas con el presupuesto, se percibe la necesidad de diseñar e implantar un adecuado Sistema de Información.
- Con la finalidad de lograr un nivel aceptable de evaluación del gasto público, se hace imprescindible contar con un Sistema definido de Control y Corrección de las acciones programadas detectadas con desviación.
- Buscando integrar las diversas actividades presupuestarias en un ámbito sistémico, es necesario contar con una visión global del ejercicio del gasto público.
- Adecuar la legislación que norma la actividad presupuestaria y transformar las estructuras administrativas que no se encuentren acordes con el trabajo presupuestal.

- Crear la necesidad de capacitar respecto del trabajo presupuestal, a quienes participan en la formulación, aplicación y control del mismo.

- Vincular la coordinación y comunicación entre las instancias gubernamentales que participan en el proceso presupuestal.

Los aspectos antes mencionados dan cuenta de manera general de lo que es la técnica del Presupuesto por Programas. De lo anterior, es posible observar la necesidad impostergable de la Administración Pública de transformar los obstáculos - que en materia de Presupuesto presupone su práctica, en escalones sólidos que brinden la posibilidad de avanzar en el objetivo de dar control efectivo a los recursos financieros del Estado y de asignar dichos recursos a programas de aprovechamiento real para la sociedad, integrados dentro -- del Gasto Público y dirigidos en el marco de la planeación.

En resumen, si bien es cierto que el presupuesto por Programas en tanto representa el marco de las decisiones adoptadas dentro de un Plan General, adolece de los problemas antes referidos, no obstante ello, resulta conveniente su utilización, dado que favorece aspectos tales como la racionalización, evaluación, control, decisión y planeación de las diversas acciones que en el trabajo administrativo son de carácter fundamental.

1. Ibañez Martínez, Armando, ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO PARA 1981; México, Tesis de Grado de Licenciatura UNAM-FCPyS, 1983, Página 24.
2. Ferreiro Santana, Luis Alberto, INTRODUCCION A LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA; México, UNAM-Dirección General de Presupuesto por Programas, 1980, Página 40.
3. Ibídem, Página 43.
4. Cobos Martínez, Esperanza, EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION EN UNA INSTITUCION DE ENSEÑANZA SUPERIOR; Tesis de Grado de Licenciatura UNAM - FCPyS, México, 1980, Página 10.
5. Menendez Guzmán, Alberto, LA TECNICA DEL PRESUPUESTO -- POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA, (en Temas de Presupuesto por Programas); México, UNAM-Dirección General de Presupuesto por Programa, 1980, Página 63.
6. Ferreiro Santana, Luis Alberto, Op. Cit., Página 50
7. Menendez Guzmán, Alberto, Op. Cit., Página 67.
8. Menendez Guzmán, Alberto, EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO, (en Temas de Presupuesto por Programas); México, UNAM-Dirección General de Presupuesto por Programas, 1980, Página 83.

9. Ibídem, Página 84-85.
10. Steiss, Alan W., ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS; México, Editorial Diana, S.A., 1975, Página 214.
11. Cobos Martínez, Esperanza, Op. Cit., Página 47.
Dentro de su trabajo sobre Presupuesto por Programas, Cobos Martínez considera que además de las etapas básicas del proceso de planeación y programación para aplicar el presupuesto, es necesario considerar factores determinantes como el ámbito de trabajo, definición del espacio y tiempo de las actividades presupuestales, contar con el apoyo de los niveles jerárquicos, etc.
12. Steiss, Alan W., Op. Cit., Página 198.
13. Albert, H. Henry, PRINCIPIOS DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION (Teoría Moderna de la Administración); México, Editorial LIMUSA-WILEY, S. A., 1968, Página 519.
14. Steiss, Alan., Op. Cit., Página 198.
15. Koontz, Harold y O'Donnel, Cyril, PRINCIPIOS DE DIRECCION DE EMPRESAS, (un análisis de las funciones directivas), Madrid, España, 1962, Página 36.
16. Ferreiro Santana, Luis Alberto, Op. Cit. Página 68.
17. Galván Escobedo, José, TRATADO DE ADMINISTRACION GENERAL; San José, Costa Rica, I.C.A.P., 1968, Página 478.
18. Massie L., Joseph, BASES ESENCIALES DE LA ADMINISTRACION; México, Editorial Diana, S.A., 1975, Página 97.

- 19.- Arellano Vladimir, LA EVALUACION DE LAS ACCIONES DEL -
SECTOR PUBLICO (en Temas de Presupuesto por Programa);
México, U.N.A.M.- Dirección General de Presupuesto por
Programa, 1980, Página 40.
- 20.- Ibídem, Página 37.

CAPITULO V. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?

En la época actual resulta de primordial importancia racionalizar los recursos con que cuenta el Estado para el logro de sus objetivos, por ello se da un mayor énfasis al papel que tiene el presupuesto como soporte y pauta de las acciones y funciones de tipo económico, social y políticas del gobierno.

De acuerdo con tal consideración, es posible observar que en el ámbito de acción de la Administración Pública se acusa la necesidad de contar con sistemas y técnicas eficientes para la adecuada elaboración de presupuestos. Dicho sea de paso, en este factor radica el hecho de que muchos gobiernos obtengan resultados desfavorables a los programas en sus políticas presupuestales.

Así las cosas, el presupuesto base cero surgió como respuesta a este problema, tuvo su origen en los Estados Unidos al finalizar la época de los años 60. En 1970, Peter A. Pyrr implantó en las divisiones de la Compañía Texas Instruments su metodología de planeación y presupuesto conocida como presupuesto base cero; la cual opera como un sistema en el que cada partida presupuestal se analiza a partir de "cero", con lo que ha logrado ocupar un papel de primer orden en el desarrollo de las técnicas presupuestales existentes.

Para su aplicación el presupuesto base cero se sustenta en las premisas fundamentales de la Teoría General de Sistemas; de esta forma, la programación y presupuestación se instrumenta mediante la definición precisa de los programas que se efectuarán en determinado período, en concordancia con la ju

tificación adecuada de los resultados esperados.

El contenido y esencia del presupuesto base cero consiste tanto en la identificación clara, como en la evaluación específica de las alternativas para realizar las actividades programadas, así como mediante el señalamiento de las formas, esfuerzos y recursos que su realización implica.

A continuación se describen los aspectos fundamentales que conforman a esta técnica misma que ha proporcionado elementos importantes para la mejor conceptualización y manejo del presupuesto utilizado como instrumento de racionalización y control de la gestión pública.

5.1. Conceptos Generales

El sistema de presupuesto base cero es básicamente el proceso de toma de decisiones. Como característica propia, presenta su capacidad de aplicación y adaptación a diferentes organismos e instituciones, independientemente de que sus necesidades, actividades y operaciones sean totalmente distintas. En consideración de lo anterior, "resulta posible su aplicación en áreas administrativas, técnicas y comerciales del presupuesto. Por lo tanto, se puede adaptar a las actividades gubernamentales, pues el gobierno es una organización de servicios".(1)

Si se desea lograr la aplicación plena del presupuesto base cero, resulta necesario desarrollar una adecuada planeación a fin de establecer el grado de importancia en las decisiones básicas y definir el nivel de financiamiento que corresponde

a los diversos organismos e instituciones. El método base ce ro va más allá de un simple proceso presupuestal de asignación de recursos en forma de cifras monetarias y de personal; por lo contrario, su esencia radica en la identificación y evaluación de las diversas alternativas para efectuar una actividad, mediante el señalamiento de las diversas formas que dicho objetivo considera.

5.2. Proceso

La elaboración del presupuesto base cero consiste en dos aspectos básicos, a saber: a) preparación de paquetes de decisión, que considera el análisis y descripción de las diversas actividades que se realizarán, y se puede definir como "la identificación de una actividad, función u operación determinada" (2) y b) clasificación de paquetes de decisión, que implica el desarrollo del análisis de costos y beneficios o la evaluación subjetiva, a fin de clasificar los paquetes de decisión de acuerdo a su importancia. Ello posibilita que este tipo de proceso de elaboración de presupuesto pueda detectar relaciones de costo-beneficio.

Para su adecuada elaboración, el proceso presupuestal base ce ro considera tres etapas substanciales: A) describir cada una de las diversas actividades de la organización en un paquete de decisiones, B) evaluar y clasificar todos los paquetes y C) distribuir los recursos conforme a los resultados obtenidos. Después de que se han preparado y clasificado los paquetes de decisión, resulta posible asignar recursos de acuerdo con las decisiones que se adoptan, a efecto de financiar las actividades más importantes.

Para producir el presupuesto final, se "toma los paquetes de decisión aprobados para su financiamiento, se clasifican de acuerdo con las unidades presupuestarias correspondientes y al sumar los costos específicos en cada paquete se obtiene un presupuesto para cada unidad". (3)

Para alcanzar este propósito y hacer funcionar al sistema base cero, se requiere tanto el apoyo de la alta dirección como de un diseño eficaz del sistema que satisfaga las necesidades de la organización que lo va a utilizar, pues ambos son elementos claves e indispensables para el éxito de esta técnica.

No obstante, es posible observar que en la etapa de implantación se presentan problemas de tipo administrativo y temores en el personal al igual que obstáculos en la forma y clasificación de los paquetes.

De hecho, la técnica base cero en tanto proceso presupuestal "presenta a la administración general opciones y no solamente un presupuesto restringido y precipitado que tan sólo puede ser aprobado, rechazado o modificado a través de un proceso arduo o arbitrario". (4) En suma, este es el propósito de lograr la optimización general en las diversas funciones y actividades que contempla la presente técnica de presupuesto, resultando para ello necesario transformar los objetivos determinados con base en el análisis de costo benéfico.

5.3. Paquete de Decisión

Se define como un documento en el cual se identifica y describe una actividad específica, a efecto de que los niveles de

Mando puedan evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que participan para obtener recursos y decidir si es aprobado o no. Al utilizarse "un paquete de decisión proporciona información completa sobre cada actividad, función u operación para que los Directivos puedan evaluarla y compararla con otras actividades. Dicha información incluye; a) propósitos (metas y objetivos), b) consecuencias que trae el no adoptar la actividad propuesta, c) medidas de rendimiento, d) costos y beneficios y e) otros posibles cursos de acción". (5)

Para la adecuada formulación de los paquetes de decisión, es necesario iniciar por la definición precisa de funciones a fin de hacer posible la identificación detallada de actividades y alternativas. Para el inicio de estos, "se requiere que los Mandos Directivos identifiquen las actividades y operaciones del año en curso; despues debe de analizar el nivel de gastos presupuestados para el ejercicio anual, con el fin de identificar las actividades que generan dichos gastos, y así calcular el costo de cada actividad en el nivel existente así como el método de operación de ésta, sin tratar de identificar formas o diversos niveles de esfuerzo para realizar la función". (6)

Los temas relacionados con el personal, proyectos o programas renglón de gastos, reducción de costos y gastos de capital, son los que se manejan principalmente en los paquetes de decisión. Para lograr la identificación y evaluación de diferentes opciones para cada actividad, es necesario que al elaborarse los paquetes de decisión se consideren tanto las diversas formas de instrumentar la misma función como los distintos niveles de esfuerzo para realizar; etapas que de manera -

preponderante contribuyen a la obtención de resultados favorables al utilizar el base cero.

5.4. Clasificación de Paquetes de Decisión

Al través del proceso de clasificación de los paquetes de decisión, resulta posible proporcionar al Mando de Dirección, - la técnica con que se asignan los recursos. Para que cada gerente pueda evaluar la importancia de sus propias actividades, clasificar sus paquetes de acuerdo con esta evaluación; es indispensable que la preparación inicial de los paquetes de decisión se efectúe al nivel general de las organizaciones.

La finalidad de determinar la forma en el paquete de decisión es la de proporcionar información sobre el análisis y recomendaciones vertidas sobre las diversas áreas de actividad y operaciones, para que a su vez, los Mandos Directivos los revisen y clasifiquen. En la determinación de la forma y contenido de los paquetes de decisión, es necesario considerar la información adecuada que se requiere para la toma de decisiones el tipo de análisis especial sobre las funciones al igual que el modelo de comunicación y magnitud de la organización. Conviene señalar que tanto el contenido como la distribución de los paquetes de decisión son variables, y deberán modificarse según las necesidades de las empresas o instituciones que los ocupan.

Por otra parte, en el proceso de clasificación de los paquetes de decisión resulta común que existan problemas concretos como determinar quién hará la clasificación, evaluará las funciones diferentes y clasificará los paquetes considerados de gran importancia. Elemento distintivo de éstos, lo constitu-

ye el carácter significativo que tiene, tanto para los que lo preparan como los que lo revisan y evalúan.

En resumen, la forma del paquete de decisión puede ser muy -- compleja, ya que tiene como objetivo proporcionar toda información que se considere conveniente para responder a posibles cuestionamientos respecto de las funciones por realizar.

5.5. Ventajas y Limitaciones del Presupuesto Base Cero

La técnica del presupuesto base cero en apoyo a los diversos estudios de costo-beneficio mantiene en observación el control y desarrollo de los resultados. Esto es el punto central del mecanismo de elaboración presupuestal aquí resumido; ahora se describen tanto las ventajas como sus limitantes al utilizarse en el terreno administrativo:

5.5.1. Ventaja de su Aplicación

- Proporciona información detallada sobre los recursos necesarios para el alcance de objetivos programados.
- La obtención de resultados favorables al través de esta -- técnica presupuestal, se deben en gran parte a la identificación y evaluación de los diversos niveles de esfuerzos - desarrollados para cada función determinada.
- Permite detectar la falta de coordinación entre las diferentes actividades y la ausencia de supuestos e hipótesis de planeación.
- Para su adecuada aplicación, requiere de la plena partici-

pación de los integrantes de todos los niveles de organización.

- Brinda mejores resultados en los planes y presupuestos - - aprobados.
- Es un medio que permite identificar y evaluar en forma eficaz las actividades y los problemas administrativos.
- Proporciona información respecto de cuál es y dónde se encuentra el nivel de servicio mínimo en cada unidad de decisión.
- Actúa como un medio para recortar gastos y costos indirectos y presupone el establecimiento de una fase financiera previa a la elaboración del presupuesto.

5.5.2. Limitantes de su Aplicación

- Es preciso determinar las actividades, funciones y operaciones que se requieren para que se elabore un paquete de decisiones.
- En la reducción del costo mínimo en el paquete de decisión es primordial conservar el nivel de personal.
- Para su adecuada aplicación, considera un aumento en tiempo y esfuerzo.
- Requiere que sean revisado año con año para su mejor funcionamiento y ejecución.

- Los mandos directivos pueden ocultar deficiencias, atribuyéndolas al personal bajo su responsabilidad.

5.6. Posibilidades de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México.

Cuando por "deseo" se pretende utilizar dentro de la función pública mecanismos de transformación como el de racionalidad y modernización administrativa, ello puede parecer "utópico"; si para tal efecto se considera el estado actual de la Administración Pública, y en especial el nivel de desarrollo de las técnicas presupuestales utilizadas en nuestro país, sin dejar de observar los intereses creados que rodean a la gestión gubernamental.

En consideración de lo anterior y para que la aplicación del presupuesto base cero se realice en el contorno de la Administración Pública Mexicana, es importante tener presentes los siguientes aspectos:

Resulta necesario consolidar la aplicación general y específica de la técnica presupuestal por programas, misma que debido a los factores inherentes al través de su desarrollo administrativo, continua presentando dificultades para su adecuada instrumentación; de ahí que es determinante crear un sólido puente de comunicación y concordancia entre la planeación y el presupuesto por programas, implementar etapas de evaluación, control de aplicación del mismo, a efecto de contar con una visión global del gasto público y estrechar la relación entre planes y programas para alcanzar resultados más concretos; todo ello, sin duda permitirá avances importantes para instaurar la técnica del presupuesto base cero.

Por ello, en el proceso de transformación de la Administración Pública resulta básico definir las bases para la utilización de nuevas técnicas en la elaboración del presupuesto como la del base cero; técnica presupuestal que a más de 15 años de su aplicación en los Estados Unidos, en nuestro país resulta difícil su instrumentación debido a problemas de evaluación, implementación y fundamentalmente de apoyo político.

Atendiendo al hecho de que la Administración es un medio a través del cual es posible alcanzar tanto metas como objetivos programados, y aceptando que no existe "técnica presupuestal o mecanismo administrativo" que sea imposible instrumentar, se puede determinar que la aplicación del presupuesto base cero es factible; y más aún, si se tiene en cuenta la actual situación de crisis por la cual atraviesa el país, resulta imprescindible sentar las bases para su desarrollo.

En el logro de dicho propósito, se requiere contar con un Sistema de Información de primer nivel que proporcione el total de datos actualizados y confiables requeridos para la actividad presupuestal, vincular la estructura programática con la infraestructura administrativa, contar con el aparato de administración adecuado que garantice su utilización, que su proceso de implantación sea previa y razonadamente planeado y que exista la formación correcta en los cuadros humanos que lo instrumentarán, además de establecer mecanismos jurídicos, políticos y económicos que permitan su implementación en las actividades de gobierno.

- 1.- Phyr, Peter A., PRESUPUESTO BASE CERO; Método Práctico para evaluar gastos. México, Editorial LIMUSA, Página 25, 1986.
- 2.- Ibídem, Página 14.
- 3.- Ibídem, Página 6.
- 4.- Stonich J. Paul, COMO PLANIFICAR Y PRESUPUESTAR EN BASE CERO; México, Editorial REVISTA EXPANSION, 1978, Página 10.
- 5.- Phyr, Peter A., Op. Cit. Página 7.
- 7.- Ibídem, Página 14.

CAPITULO VI. HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PRESUPUESTO EN MEXICO.

En la actualidad, el gobierno se enfrenta a un incesante crecimiento en la cantidad y variedad de los servicios que presta, además de la permanente exigencia respecto de la mejoría en la toma de decisiones que brinde la posibilidad de lograr la ejecución y uso de los recursos asignados en forma adecuada.

En la presente investigación se da orden a las características, estructura y esencia de las diversas técnicas de la planeación y del presupuesto utilizadas en el ámbito de la Administración Pública Mexicana, recogiendo las experiencias que dentro del campo del trabajo administrativo gubernamental se han presentado, a efecto de integrarlas dentro de las alternativas de solución a las necesidades de la programación, formulación y ejecución que el uso del gasto público plantea.

Observando lo anterior, toda vez que en los capítulos anteriores se han descrito en forma general los elementos, características y evolución de la planeación como de las técnicas presupuestales expuestas; en esta última parte se desarrollan a manera de conclusión, tanto las observaciones y las aportaciones que se consideran pertinentes para lograr los avances que en dicho campo demanda la actividad de gobierno, como la proposición de medidas que permitan subsanar las deficiencias que prevalecen en la esfera de la gestión pública.

Por ello, si se entiende que la necesidad de transformar la Administración Pública en eficaz herramienta de desarrollo, es una de las tareas a alcanzar por parte del gobierno; para

lograr este cometido se debe considerar el uso de mecanismos administrativos dirigidos al aprovechamiento de los recursos disponibles.

Dentro del contexto anterior, la aplicación de acciones y políticas encaminadas a promover la transformación económica y social, exige la responsabilidad del gobierno para alcanzar más efectividad en el manejo de los instrumentos de que dispone, así como del permanente proceso de adopción de nuevas técnicas orientadas a dar respuesta a los problemas que se hacen presentes en sociedad.

Respecto de la utilización de la planeación en nuestro país, en tanto actividad normadora de la gestión pública, es posible observar que responde básicamente a la conformación política, jurídica y económica generada por la estructura de poder del Estado Mexicano. En ese sentido, el perfeccionamiento de la planeación debe sustentarse con base en la modernización del aparato administrativo del gobierno, integrándole como metas prioritarias las demandas básicas que la población requiere para su avance.

No olvidando el contenido político, económico y social de la planeación y la preponderancia que ésta adquiere en las actividades del Estado, la orientación que se determine para su aplicación en apoyo al desarrollo del país, tiene que expresarse en capacidad y fuerza transformadora de las condiciones sociales en que actúa, de los momentos de crisis por los que se atraviesa y de la propia modernización de la Administración Pública.

Por lo anterior, se debe tener presente la importancia de con

tar con un adecuado Sistema de Planeación, en el que se consideren los instrumentos presupuestales al alcance del Estado, como propulsores de las acciones, objetivos y políticas orientadas a lograr la racionalización del gasto público, así como analizar y determinar su nivel de influencia respecto del presupuesto público; lo cual se materializará en una Administración Pública más eficiente y en beneficios sociales específicos.

Surge entonces como tarea fundamental en el avance de la Administración Pública Mexicana, consolidar e instrumentar en su totalidad a la planeación como mecanismo que permita lograr - los objetivos del desarrollo nacional con eficiencia y eficacia. De esta manera y en la medida en que la planeación se - constituya en el marco normativo institucional de las actividades desarrolladas al través de la gestión de gobierno, la - Administración Pública contará con el sistema preventivo y -- técnico que le posibilite mantener la continuidad en las decisiones y acciones adoptadas.

Para transformar las deficiencias que la actividad presupues- tal presenta, en verdadero instrumento de desarrollo que im- pulse el avance de la Administración Pública y evite que el - presupuesto del gobierno federal figure sólo en el documento - que lo contiene, es indispensable superar las siguientes des- viaciones que a continuación señalamos, en la utilización de la técnica presupuestal a fin de conformar un nuevo "Sistema Integral de Presupuesto en México":

Se denota que no existe una relación directa e interdependien- te entre la elaboración del presupuesto de ingresos y el pre- supuesto de egresos de la federación; de tal manera que el ni

vel total de los egresos que el gobierno determina para la aplicación de sus planes y programas en un ejercicio anual, - se desarrolla sin conocimiento exacto del monto real de recaudación de los ingresos que se lograrán captar para el financiamiento de los mismos; situación que se agudiza, sí se considera que el Sistema Tributario adolece de "defectos técnicos" que impiden totalizar los objetivos de recaudación monetaria en el referido presupuesto de ingresos.

Esta situación provoca de manera directa, la necesidad de contratar empréstitos para subsanar las deficiencias en materia presupuestal, rebasando el monto de gasto considerado en el presupuesto de egresos y autorizado previamente por el cuerpo legislativo respectivo; factor que alienta el déficit permanente del gobierno, que ni técnica, jurídica o administrativa mente es posible evitar; de ahí que los constantes "recortes presupuestales" sean fiel reflejo de la mala estimación tanto de los ingresos como de los egresos, hecho que manifiesta las deficiencias del sistema presupuestal.

En lo que respecta al presupuesto que se asigna a las diversas Dependencias y Entidades, se observa que su entrega se realiza con un retraso considerable que obstaculiza la ejecución de los programas, además de crear desequilibrios en la capacidad adquisitiva del dinero otorgado.

Los permanentes "vicios del presupuesto" en el sentido de regatear los montos financieros por otorgar a las Instituciones así como los "gastos a destiempo" que éstas realizan con la finalidad de que en el siguiente ejercicio no les sea reducida su asignación presupuestal correspondiente, dejan en claro la "falla estructural" del sistema presupuestal al igual que

denotan la ausencia de los elementos básicos que conforman al Presupuesto por Programas y al Sistema de Planeación. Este problema se agrava por la insuficiencia de tipo técnico-evaluativo respecto de las consecuencias económicas, sociales, fiscales y políticas de los proyectos presupuestales.

Con el fin de lograr que el gasto público actúe como el principal orientador del desarrollo económico, la función del Presupuesto por Programas, en tanto herramienta de asignación de recursos con que cuenta el Estado, debe de orientarse con carácter de racionalización y de eficiencia en su aplicación.

En observación de lo antes expuesto, resulta necesario iniciar las siguientes acciones a efecto de lograr que la actividad presupuestal que se desarrolla en nuestro país brinde alternativas de solución a la crisis por la que se atraviesa y permite encauzar en términos de la racionalización, eficiencia y eficacia el gasto público en beneficio de la actividad pública administrativa:

- Se debe de utilizar a la planeación y el control como elementos fundamentales de la gestión gubernamental, ya que ambas mantienen unidad orgánica y sin buen control es imposible retroalimentar a la planeación, evidenciando que sin éstas se dificulta el manejo y aplicación del presupuesto; -- que el control en tanto sistema de trabajo administrativo público no es "mecanismo de fiscalización", ni "ingerencia inspectora", sino por el contrario, permite normar la actividad de planeación.
- Determinar la metodología adecuada para la aplicación real del presupuesto que defina la estructura conceptual en desarrollo y asegurar el alcance entre los objetivos genera--

les y específicos del proceso presupuestal.

- La formulación del presupuesto debe de realizarse mediante una política presupuestal que se vincule a los objetivos básicos del sistema de planeación instrumentado.
- A efecto de brindar coherencia a las políticas presupuestales de las Instituciones y Organismos públicos, resulta primordial establecer una política presupuestal rectora en el ámbito de la Administración Pública.
- Promover los cambios en la estructura administrativa que --brinden la posibilidad de formular el presupuesto en referencia a las necesidades reales de las actividades de gobierno y adoptar un enfoque sistémico y general respecto de la capacidad en la toma de decisiones, evaluación de objetivos, metas y cargas de trabajo en plena vinculación con el Sistema de Planeación.
- Es necesario erradicar los criterios financieros y políticos de tipo coyuntural que influyen en la formulación del gasto público; porque la elaboración del presupuesto de egresos de la federación debe de ser producto de los elementos básicos de la planeación y del presupuesto, además de que éste junto con el programa operativo anual constituyen los instrumentos elementales de la planeación económica y social para alcanzar los objetivos y metas en el corto plazo.

Sin embargo, en el objetivo de transformar la actividad pública administrativa, influye claramente la "voluntad política administrativa" del gobierno, que es a nuestro juicio el ele-

mento substancial para hacer de la Administración Pública un verdadero instrumento de servicio. Es práctica común dentro del Sistema Político Mexicano imponer "modas sexenales" en las funciones públicas que lejos de contribuir a alcanzar beneficios económicos, sociales y políticos para el país, retrasan los pocos avances obtenidos en la aplicación de ciertas medidas administrativas que han solucionado problemas determinados.

En la designación de los responsables de dirigir las actividades presupuestales del gobierno no existe una selección rigurosa, ya que dichas funciones son otorgadas en relación a factores como el "amiguismo"; situación que es fiel reflejo y herencia del Sistema Político que prevalece en nuestro país.

En ello tiene especial significación algunas de las características propias de la estructura política del país como son el "centralismo político" que ejerce el Presidente de la República en los diversos ámbitos de la esfera administrativa del gobierno, la "supeditación" de los poderes Legislativo y Judicial ante el propio Ejecutivo; factor que influye directamente en la formulación del presupuesto público, haciendo que la función del Congreso resulte meramente de carácter pasivo sin capacidad para diferir de la decisión presidencial.

Contemplando la situación descrita y con el propósito de transformar las normas y conductas de la Administración Pública, es de vital importancia aplicar acciones que coadyuven a superar los obstáculos que impiden el avance del aparato público; contexto que incide directamente en el propio gasto público, el cual por su magnitud e importancia rectora dentro del Estado, traslada las deficiencias generadas en su formula

ción al aplicarse en beneficio de la sociedad.

Tocante al presupuesto por programas se puede establecer que representa la herramienta para el trabajo presupuestal que en el país se requiere; siempre y cuando logre superar las deficiencias que anteriormente se señalaron respecto de su aplicación, así como la orientación programática que le ha caracterizado.

Se observa que en mucho las deficiencias que presenta el presupuesto por programas, se deben a que prevalece una incapacidad manifiesta de las áreas responsables de su aplicación, de ahí que es imprescindible terminar con este tipo de "trabajos" e "improvisaciones", porque calidad y capacidad existe para lograr instrumentar a plenitud la técnica presupuestal - por Programas y por igual sentar las bases para instaurar el presupuesto base cero.

Otro aspecto importante en lo que se refiere al mejoramiento de las técnicas presupuestales lo constituye la información, por lo cual resulta recomendable instrumentar un Sistema Integral de Información para el sector público que proporcione un flujo permanente de datos financieros actualizados; el cual se alimente de la información que las Instituciones y Organismos Públicos proporcionen a éste, a fin de realizar la evaluación correspondiente de la gestión presupuestal que han desarrollado y adoptar las correcciones adecuadas.

Factor primordial para consolidar el avance de la Administración Pública lo constituye la preparación y capacitación adecuada de los Servidores Públicos respecto de las diversas áreas de la actividad pública del Estado: en ello radica en

gran parte, el verdadero alcance de las metas y objetivos sustentados en los planes y programas de gobierno.

En la medida en que se ataque de forma directa estas deficiencias será posible la aplicación no sólo de la técnica del presupuesto base cero, sino de nuevas técnicas de elaboración presupuestal; y ello es viable cuando existe conocimiento y preparación en los cuadros humanos respecto de la actividad por realizar. Sólo un vasto conocimiento referente del campo de acción en que se actúa brinda la posibilidad de implementar con visión más amplia de trabajo cualquier actividad o función programada; para ello, es requisito indispensable conformar grupos de gente calificada e integrarlos de manera interdisciplinaria además de realizar planteamientos concretos e inherentes de la problemática a resolver, aportando soluciones acordes con la realidad y nivel de desarrollo que vive la Administración Pública Mexicana.

Por igual resulta necesario, iniciar la labor que se dirija a conformar una verdadera conciencia nacionalista y cívica en la totalidad de los integrantes que forman parte del aparato público mexicano; con el propósito de que el ejercicio administrativo de gobierno destierre los "vicios de corruptelas" que tanto dañan a la Nación.

Los puntos antes descritos, en tanto se logre instrumentarlos en su nivel adecuado en relación con las necesidades de la propia Administración Pública, coadyuvarán a consolidar un ejercicio más sano y eficiente de la política presupuestal del Estado, y por igual influirán en la elaboración, aplicación y uso del gasto público.

Por todo ello, en tanto no se avance en la corrección de las deficiencias señaladas en la formulación y aplicación del -- presupuesto por programas, los beneficios que éste otorga como herramienta de tipo técnico-administrativo para superar -- los actuales momentos de crisis, serán de escasa importancia; además, la posibilidad de avanzar en el desarrollo e implan-- tación de nuevos esquemas de elaboración para la determina-- ción de gastos de gobierno encontrarán los obstáculos antes - descritos, provocando con ello, la falta de efectividad y cre-- dibilidad de las acciones públicas, así como el estancamiento en el ejercicio teórico y práctico de la Administración Públi-- ca.

BIBLIOGRAFIA I

- 1.- Aguirre Velázquez, Ramón, "MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN MEXICO"; Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.
- 2.- Asociación Interamericana de Presupuesto Público, "ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA", (Conclusiones y Recomendaciones de los Nueve Seminarios Interamericanos de Presupuesto); México, 1981.
- 3.- Austin, Allan, "EL PRESUPUESTO EN BASE CERO"; DESUTO, -- Editores, México, 1984.
- 4.- Ferreiro Santana, Luis Alberto, "INTRODUCCION A LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"; UNAM-Dirección General de Presupuesto por Programas, México, 1980.
- 5.- Irisity, Jorge, "ORIENTACIONES PRINCIPALES PARA LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM" -- UNAM-Dirección General del Presupuesto por Programas. Serie Estudios: "6", México, 1982.
- 6.- Ibañez Martínez, Armando, "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NUEVA CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO". Tesis de Grado de Licenciatura, UNAM-FCPyS, México, 1983.
- 7.- Instituto Nacional de Administración Pública, "VIABILIDAD DE APLICACION DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MEXICO"; Varios Autores, México, 1979.
- 8.- Logan M. Cheek, "PRESUPUESTOS BASE CERO", (La técnica -- Presupuestaria); Editorial Diana, México, 1979.

- 9.- Martner, Gonzalo, "PLANIFICACION Y PRESUPUESTOS POR PROGRAMA", Siglo XXI, Editores, México, 1983.
- 10.- Menendez Guzmán, Alberto, "TEMAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS", (Antología); UNAM-Dirección General del Presupuesto por Programas, México, 1980.
- 11.- Molina López, Guillermo E., "PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION", UNAM-Dirección General del Presupuesto por Programas, México, 1980.
- 12.- Naciones Unidas, "MANUAL DE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS" UNAM-FCPyS, México, 1970.
- 13.- Secretaría de Programación y Presupuesto-CECADE, "APUNTES DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION", México, 1984.
- 14.- Pichardo Pagaza, Ignacio, "REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTAL EN LA CAMARA DE DIPUTADOS: UN ENFOQUE COMPARATIVO", INAP-Serie Praxis No. 48, México, 1981.
- 15.- Pyhrr A. Peter, "PRESUPUESTO BASE CERO", (método práctico para evaluar gastos); Editorial LIMUSA, México, 1986.
- 16.- Saldaña Harlow, Adalberto, "PRESUPUESTO POR PROGRAMAS" (Un caso práctico de México); INAP, México, 1979.
- 17.- Secretaría de Educación Pública, "MEMORIA DEL SEGUNDO SEMINARIO DEL COMITE CONSULTIVO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION DEL SECTOR EDUCATIVO"; UNAM-México, 1985.

18.- Vázquez Arroyo, Francisco, "PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS - PARA EL SECTOR PUBLICO EN MEXICO"; UNAM, México, 1971.

19.- Walter Steiss, Alan, "ADMINISTRACION Y PRESUPUESTOS PUBLICOS", Editorial Diana, México, 1975.

BIBLIOGRAFIA II

- 1.- Bettelheim, Charles, "PLANIFICACION Y CRECIMIENTO ACELERADO" Editorial Tecnos, Madrid, 1983.
- 2.- Bettelheim, Charles, "PROBLEMAS PRACTICOS Y TEORICOS DE LA PLANIFICACION"; Editorial Tecnos, Madrid, 1983.
- 3.- Cibotti P. y Sierra A.E., "EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO", Siglo XXI, Editores, México, - 1985.
- 4.- De la Madrid Hurtado, Miguel, "PLANEACION PARA EL DESARROLLO"; FCE-SPP, México, 1981.
- 5.- Flores de la Peña, Horacio y Otros Autores, "BASE PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO"; Siglo XXI, Editores, México, 1983.
- 6.- Galindo Ramos, Jorge y Muñoz Castillo, Ricardo, "LA PLANEACION EN MEXICO: ESTUDIO DE CASO: LA SECRETARIA DE MARINA"; UNAM-FCPyS Tesis de Grado de Licenciatura, México, 1984.
- 7.- González, Jesús, "LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO: UN ENFOQUE COMPARATIVO PARA AMERICA LATINA"; Siglo XXI, Editores, México, 1986.
- 8.- Instituto Nacional de Administración Pública, "EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA"; México 1985.
- 9.- Matus, C., "ESTRATEGIA Y PLAN", Siglo XXI, Editores, México, 1986.

- 10.- Naciones Unidas, "POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION EN AMERICA LATINA"; (Estudio Económico de América Latina), Volumen III, México, 1964.
- 11.- Ramírez, Fernando, "ESTADO Y CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL"; (Planeación de la Administración Pública); ECAS, - México, 1986.
- 12.- "REUNION INTERAMERICANA DE SAN JOSE, COSTA RICA", San José, Costa Rica. 1985.
- 13.- Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, "ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985"; (Tomo 17: Documentos Normativos y Metodológicos. 1982-1985), y (Tomo 3: Los Programas de Desarrollo y la Inversión Pública. 1958-1979), México, 1987.
- 14.- Solis, Leopoldo, "PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO"; Editorial SEP-SETENTAS, México, 1975.
- 15.- Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, "CIEN AÑOS DE PLANEACION EN MEXICO", México, 1985.
- 16.- Tibergen, Jean, "LA PLANEACION DEL DESARROLLO"; FCE, México, 1983.
- 17.- Varios Autores, "DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION", Siglo XXI, Editores, México, 1983.

BIBLIOGRAFIA III

- 1.- De la Madrid Hurtado, Miguel, "COMPARECENCIA ANTE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA PRESENTAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERA--
CION PARA 1981", Diario EL NACIONAL, México, 30 de No- -
viembre de 1980.
- 2.- Instituto Nacional de Administración Pública, "GESTION -
PUBLICA EN PERIODO DE RESTRICION DE RECURSOS ECONOMICOS'
México, 1986.
- 3.- Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos A., "AUDITORIA DE LAS
OPERACIONES DEL GOBIERNO"; Siglo XXI, Editores, México,
1981.
- 4.- Naciones Unidas, "CONTABILIDAD PUBLICA Y EJECUCION DEL -
PRESUPUESTO"; UNAM-FCPyS, México, 1953.
- 5.- Olvera, Fernando, "ADMINISTRACION FINANCIERA"; (Revista
de Investigación-Administración), Enero-Marzo 1979, Número
32, México.
- 6.- Salyano, Raúl, "LA ADMINISTRACION DE LA CRISIS EN EL ES-
TADO MEXICANO"; I.N.A.P. (Serie II: Administración Pública
Mexicana). México 1985.
- 7.- Instituto Nacional de Administración Pública, "EL SISTEMA
NACIONAL DE CONTROL Y EVALUACION"; México, 1985.

BIBLIOGRAFIA IV

- 1.- Edición de la Secretaría de Gobernación, "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Diario Oficial de la Federación, México, 1987.
- 2.- Secretaría de Gobernación, "LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA" Diario Oficial de la Federación, México, 31 Diciembre de 1976.
- 3.- Secretaría de Gobernación, "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"; Diario Oficial de la Federación (Adiciones y Reformas DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 28-Diciembre-1982), México.
- 4.- Secretaría de Gobernación, "LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA", Diario Oficial de la Federación, México, Diciembre de 1976.
- 5.- Secretaría de Gobernación, "LEY DE PLANEACION"; Diario Oficial de la Federación, México, Enero de 1983.
- 6.- Secretaría de Gobernación, "LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO"; Diario Oficial de la Federación, México, 31 de Diciembre de 1976.
- 7.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "MANUAL DE CORRESPONSABILIDAD EN EL GASTO PUBLICO"; México, 1979.
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "PLAN GLOBAL DE DESARROLLO", México, 1980 - 1982.

9.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO", México, 1983.

10.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA INSTRUMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO"; México, 1981.