

52
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Normas y procedimientos como fase del control programático - presupuestal, " caso específico la Secretaría de Educación Pública "

T E S I S
Que para obtener el Título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública
p r e s e n t a
RAUL HERNANDEZ TORRES



México, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

EL FRUTO DEL TRABAJO

La propiedad es el fruto del trabajo; la propiedad es deseable, es un bien positivo en el mundo. Que alguien sea rico, muestra que otros pueden hacerse ricos, y es por esto un estímulo para la industria y la empresa. No dejéis que aquel que no posee una casa, destruya la casa de otro, sino dejadlo que trabaje con diligencia y que construya una propia, asegurando así, como un ejemplo, que la suya no esté expuesta a violencia cuando esté construida.

No se puede lograr prosperidad desalentando una economía prudente. No se puede fortalecer a los débiles debilitando a los fuertes. No se puede ayudar al asalariado, restringiendo al patrono. No se puede llevar adelante la hermandad del hombre, alentando el odio de las clases. No se puede ayudar a los pobres destruyendo a los ricos. No se puede establecer una economía sana con empréstitos. No se puede evitar una calamidad, gastando más de lo que se gana. No se puede forjar carácter y valentía quitando al hombre su iniciativa y su independencia. No se puede ayudar al hombre permanentemente, haciendo por él, lo que él pudiera y debiera hacer por sí mismo.

ABRAHAM LINCOLN
1848.

**NORMAS Y PROCEDIMIENTOS COMO FASE DEL CONTROL
PROGRAMATICO-PRESUPUESTAL, "CASO ESPECIFICO LA SECRETARIA
DE EDUCACION PUBLICA"**

I N D I C E

	PROLOGO.....	1
	INTRODUCCION.....	4
1	ANTECEDENTES.....	10
1.1	CONCEPTO DE ESTADO	10
1.2	RELACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD	16
1.3	COMPOSICION DEL GOBIERNO FEDERAL	18
1.3.1	EL PODER LEGISLATIVO	19
1.3.2	EL PODER JUDICIAL	21
1.3.3	EL PODER EJECUTIVO	22
1.4	POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA	23
1.4.1	ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	26
1.4.2	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	26
1.4.3	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	27
2	MARCO JURIDICO.....	30
2.1	ESTRUCTURAL.....	30
2.1.1	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	30
2.1.2	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	32
2.1.3	LEY DE PLANEACION	34
2.1.4	SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	38
2.1.5	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	38
2.1.6	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	41
2.1.7	PROGRAMA OPERATIVO ANUAL.....	45
2.1.8	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA EDUCACION PUBLICA	46
2.2	INSTITUCIONAL.....	47
2.2.1	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	47
2.2.2	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	49
2.2.3	SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	50
2.2.4	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	53
2.3	TECNICONORMATIVO.....	54
2.3.1	MANUALES.....	55
2.3.2	CIRCULARES.....	57
3	LAS ETAPAS DE LA ADMINISTRACION Y EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION	58
3.1	PROCESO ADMINISTRATIVO	58
3.1.1	PLANEACION.....	59
3.1.2	ORGANIZACION.....	59
3.1.3	INTEGRACION.....	60
3.1.4	DIRECCION	62

3.1.5	CONTROL.....	63
3.2	EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION	64
3.2.1	PLANEACION.....	66
3.2.2	PROGRAMACION.....	72
3.2.3	PRESUPUESTO.....	76
3.3	LA IMPORTANCIA DEL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	80
4	EL PROCESO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	88
4.1	IMPORTANCIA DEL PROCESO	88
4.1.1	EVOLUCION DEL PROCESO EN EL SECTOR EDUCATIVO	90
4.1.2	LOS PROCEDIMIENTOS DE LA PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	91
4.2	ACCIONES OPERATIVAS DEL PROCESO	95
4.2.1	ANTEPROYECTO DEL PROGRAMA SECTORIAL (POA) ETAPA 1	96
4.2.2	ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO SECTORIAL (APS) ETAPA 2	96
4.2.3	PROYECTO DE PROGRAMAS-PRESUPUESTO SECTORIAL (PPS) ETAPA 3	97
4.3	EJERCICIO DEL PRESUPUESTO	99
4.3.1	MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	99
4.3.2	SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	100
4.3.3	EVOLUCION DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS DEL SECTOR EDUCATIVO	101
4.4	ETAPAS DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO EN EL SECTOR EDUCATIVO	103
4.4.1	ASIGNACION ORIGINAL.....	104
4.4.2	AFECTACIONES PRESUPUESTARIAS.....	105
4.4.3	ASIGNACION MODIFICADA.....	107
4.4.4	ASIGNACION DE RECURSOS	107
4.4.5	PRESUPUESTO EJERCIDO.....	108
4.4.5.1	PRESUPUESTO EJERCIDO AL TRAVES DE RECURSOS DEVENGADOS NO PAGADOS.....	109
4.4.5.2	PRESUPUESTO EJERCIDO POR MEDIO DE ANTICIPOS DE RECURSOS	110
4.4.5.3	PRESUPUESTO EJERCIDO DE MANERA DIRECTA POR LAS DIRECCIONES GENERALES DE RECURSOS FINANCIEROS Y MATERIALES Y SERVICIOS	111
4.4.5.4	PRESUPUESTO EJERCIDO POR PAGO DE SERVICIOS PERSONALES	112
4.4.6	PRESUPUESTO POR EJERCER	112
4.5	NORMAS, CONTROLES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS, MATERIALES Y DE SERVICIOS EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	114
4.5.1	ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS	115
4.5.1.1	TECHO FINANCIERO DE RECURSOS HUMANOS	116
4.5.1.2	EXPEDIENTES DE PERSONAL	116
4.5.1.3	PLANTILLA DE PERSONAL Y NOMINA DE PAGO	117
4.5.1.4	INCIDENCIAS DE PERSONAL	118
4.5.1.5	CONTROL DE ASISTENCIAS	119
4.5.2	ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	120

4.5.2.1	AREA DE ADQUISICIONES	120
4.5.2.2	ALMACENES DE BIENES DE CONSUMO INSTRUMENTALES	121
4.5.2.3	AREA DE INVENTARIO DE ACTIVO FIJO	123
4.5.2.4	AREA DE SERVICIOS GENERALES	125
4.5.3	ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS	126
4.5.3.1	AREA DE FISCALIZACION	127
4.5.3.2	AREA DE TESORERIA	128
4.5.3.3	AREA DE CONTABILIDAD	129
5	CONCLUSIONES.....	134
	BIBLIOGRAFIA.....	141

PROLOGO

En 1981, cuando logré concluir el total de créditos de las asignaturas para la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por cuestiones de necesidad, incursioné al ámbito profesional en la Dirección General de Auditoría e Inspección Administrativa de la Secretaría de Educación Pública como Jefe "F" de servicios federales, puesto cuyas funciones absorbían todo mi tiempo, no sólo por lo extenso del horario sino por constantes viajes al interior de la república con duración hasta de siete semanas.

En la medida que transcurría el tiempo, las responsabilidades laborales aumentaron de manera considerable, hasta el grado de desligarme por completo de mi facultad con lo cual quedaba truncado casi en su totalidad mi propósito de presentar los exámenes de los idiomas que se requieren para tener derecho al examen profesional, los cuales adeudaba al momento de concluir con la aprobación del total de créditos de las materias, así como la elaboración de la tesis para tener derecho a la prueba oral y con ello, obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Esta situación es común en la mayoría de egresados de la facultad y opera de manera desfavorable, pues perdemos el contacto y la relación académica por cuestiones laborales y personales de nuestra vida diaria que nos alejan más y más de ella hasta llegar el momento en que la olvidamos y sólo la recordamos cuando se requiere que mostremos nuestro grado de estudios para alguna promoción o

simplemente para un cambio de trabajo; en esos momentos nuevamente la recordamos y quisiéramos tener algún camino para reencontrarla y poder cumplir con los compromisos que quedaron pendientes.

Comento lo anterior, con el propósito de resaltar la loable labor de la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales al permitirnos a los exalumnos de la misma una alternativa viable al través del Centro de Educación Continua para optar por el grado de licenciatura, ya que gracias a él volvimos a reencontrarnos con nuestra facultad y en mi caso particular, tuve la oportunidad de cursar y aprobar los idiomas de inglés e italiano e inscribirme a la segunda opción de titulación, teniendo como resultado el presente trabajo.

Por tal motivo doy mi más profundo y sincero agradecimiento al Centro de Educación Continua pues debido a las alternativas que ofrece a todos los exalumnos para poder alcanzar el grado de licenciatura, me permitió contrarrestar las dificultades y obstáculos que me presentaron los compromisos laborales y personales que de alguna forma me impedían acercarme nuevamente a mi querida facultad para concluir los compromisos que dejé pendientes al concluir con el plan de estudios de la especialidad de administración pública.

También quiero agradecer las facilidades, atenciones y comprensión de la licenciada Carmen Guitfán, titular del Centro de Educación Continua quien con paciencia e interés supo escucharnos y atender

nuestras inquietudes y peticiones, logrando con su participación directa y personal una mayor dinámica académica, mejorando las condiciones del curso y acelerando los trámites ante los servicios escolares de la facultad, cuando la situación así lo requirió, proporcionándonos confianza y motivación para seguir adelante.

De manera muy especial quiero dar constancia de mi profundo agradecimiento al profesor Ramiro Carrillo Landeros quién además de aportarme los conocimientos teóricos y metodológicos necesarios para la elaboración de este trabajo, aceptó el compromiso de asesorarme y dirigirme en la elaboración y conclusión del mismo, inyectándome ánimos y confianza, evitando con ello que mi entusiasmo decayera cuando las presiones laborales o la falta de conocimientos teóricos me hacían flaquear. Gracias profesor por su calidad humana, por su ética profesional y por el tiempo que me dedicó como parte del curso de metodología y fuera de éste aún en horas y días no laborables.

Finalmente quiero hacer patente el gran amor y agradecimiento que profeso a mi madre Guadalupe Torres Castillo quién dedicó gran parte de su vida en mi formación personal inculcándome entre otras cosas la responsabilidad, constancia y dedicación en todas aquellas acciones que de forma directa e indirecta contribuyeron a mi desarrollo personal; el amor a mis semejantes y la unión familiar en cualquier circunstancia de la vida, así mismo dedico este trabajo a todos y cada uno de los integrantes de mi familia y a todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron con sus conocimientos y tiempo para la conclusión del presente trabajo.

INTRODUCCION

Con el surgimiento del nuevo Estado democrático el gobierno de la república adquirió uno de los más grandes compromisos de su historia con la sociedad mexicana, al asumir la responsabilidad de procurarle permanentemente el progreso de su formación ciudadana, mejorando y ampliando con ello sus perspectivas de bienestar económico, social y cultural para afrontar un futuro incierto; todo esto sin descuidar el crecimiento del país, redoblando esfuerzos para acelerar su desarrollo económico e industrial y garantizar su estabilidad política.

La continuidad de esfuerzos realizados por el Estado en este sentido a lo largo de más de ochenta años, en paralelo a un acelerado crecimiento demográfico y la consecuente renovación de la sociedad con demandas cada vez mayores de servicios públicos, propiciaron el surgimiento del aparato administrativo estatal, constituido por dependencias y entidades que se fueron generando, con el transcurso del tiempo, de manera desordenada propiciando con ello problemas de coordinación, duplicación de funciones y falta de precisión en el señalamiento de las responsabilidades a su cargo; repercutiendo de manera desfavorable en el gasto público federal.

La planeación constituyó el medio ideal que coadyuvó a la solución

de estos problemas, en virtud de que definió y estableció el rumbo a seguir del país, asociando esfuerzos de los diferentes grupos sociales, procurando su funcionamiento armónico, pero manteniendo su autonomía de decisión; buscó satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propició un mejor equilibrio frente a las relaciones de competencia; como parte de la estrategia de su desarrollo, conjuntó los esfuerzos y la solidaridad social para introducir orden en las acciones, precisando responsabilidades de las dependencias y entidades administrativas, generó confianza y racionalizó el uso de los recursos federales.

Con la planeación, el Estado Mexicano estableció un proceso de acciones que comprendió directrices, definió estrategias, seleccionó alternativas y delimitó el curso de acción en forma racional, lo cual permitió instituir un marco de referencia, necesario para concretar en planes las actividades específicas de las dependencias y entidades de la administración pública para el ejercicio más racional del gasto federal, apoyándose de manera eficiente en la programación-presupuestación que vino a ser el elemento principal que vinculó la planeación con las metas y objetivos de la política económica y presupuestal del gobierno mexicano.

El proceso programación-presupuestación adquiere relevancia en el ejercicio del gasto público federal para las clases sociales y sectores del país, por los objetivos de carácter económico y social que pretende cumplir y el destino final que da a las aportaciones de la ciudadanía al Estado vía recursos financieros, al través de distintos medios, llámense impuestos, derechos, productos, aprovechamientos,

etc., impuestos en forma obligatoria por las leyes existentes, con la idea de que sean debidamente administrados y canalizados en la gestión pública para que cubran sus necesidades de bienestar social y faciliten el crecimiento económico del país.

Para que la programación-presupuestación cumpliera con su cometido de lograr y dar continuidad a las metas y objetivos del gobierno federal, en la administración pública, sustentados por diversas normas, se establecieron controles y procedimientos que coadyuvaron a la prestación de servicios, por su papel preponderante en el ejercicio del presupuesto, sobre todo al reconocer que este aspecto constituye metafóricamente hablando, el torrente circulatorio de las finanzas públicas y en el plano operacional e instrumental, tiene un significado de primer orden; sin embargo, su tratamiento y manejo, en la mayoría de los casos, se hace por contadores públicos, economistas y especialistas en finanzas que lo abordan con exceso microadministrativo, o lo plantean con un alto grado de generalidad y abstracción, sin poder alcanzar el justo medio. De ahí que los desequilibrios de las entidades y dependencias se magnifiquen e incrementen su incidencia de forma negativa, sin obtener respuestas viables.

Como consecuencia de lo anterior y por considerar que el aspecto normativo y procedimental del sistema programático-presupuestal, en cuanto al ejercicio del gasto, es un factor fundamental para el logro y consecución de metas y objetivos de las dependencias y entidades en materia de política educativa, se derivó el interés del presente trabajo con el que se pretende analizar el comportamiento del gasto

público federal al través de las instituciones públicas, durante el período 1917-1993, intervalo en el cual se constituyó la mayoría de organismos públicos centralizados y descentralizados, se estableció la planeación en México, el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se logró implantar el presupuesto por programas para racionalizar los recursos financieros y humanos, aportando elementos que orientaron las acciones de las instituciones públicas hacia el logro de sus metas y objetivos programados.

Para explicar este proceso, el trabajo comprende cinco capítulos: en el primero se trata brevemente el concepto de Estado, así como su relación e identificación con la sociedad, su forma de organización de la cual emana la composición del gobierno con sus tres poderes; el legislativo, el judicial y el ejecutivo, haciendo hincapié en sus deberes y obligaciones; en otro apartado de este capítulo, se presenta la relación del ejecutivo con la administración pública y con los organismos centralizados y descentralizados, detallando la importancia del aspecto administrativo en el manejo y control de los recursos presupuestales en el gasto público federal, para satisfacer las demandas de la población en lo económico, social y cultural.

La parte que norma el comportamiento y funciones del gobierno mexicano así como de las instituciones públicas encargadas de las tareas de carácter administrativo en el ejercicio del gasto público federal, es considerada en el segundo capítulo, el cual se divide en tres aspectos fundamentales: el marco estructural, donde se analizan las leyes y reglamentos, así como la constitución política que

enmarca los principios de la revolución mexicana de 1910; el marco institucional, que considera a las secretarías de Estado responsables de la distribución, evaluación y consolidación de la cuenta pública de los egresos de la federación y, finalmente, el marco técnico normativo en el que se explica lo relativo a manuales y circulares.

El propósito del cuarto capítulo es examinar de manera específica las fases fundamentales de los controles y procedimientos del proceso programático-presupuestal en la Secretaría de Educación Pública, señalando que la administración pública de nuestro país carece de controles y procedimientos adecuados para el manejo de los recursos financieros, siendo inoperantes y obsoletos para el alcance y consecución de las metas y objetivos programados. Como una muestra de esto se menciona a la Secretaría de Educación Pública en donde los recursos financieros, humanos y materiales se administran mediante normas establecidas en los años 1981 y 1982, las cuales han sido rebasadas por los constantes cambios operativos derivados de las demandas de la sociedad y se reflejan en la gestión de la secretaría.

Conocer la administración de los recursos financieros, humanos y materiales y su relación con el gasto público del gobierno federal para el logro de las metas y objetivos de las dependencias del sector educativo, es el objeto del cuarto capítulo y donde se resalta la situación alarmante de las áreas de apoyo administrativo para satisfacer las demandas educativas de la población, sin que se haya llevado a la práctica su actualización, ni se establezcan controles adecuados para corregir el funcionamiento y manejo de los recursos presupuestales, pues a pesar de su importancia, no se vislumbra

algún proyecto encaminado a resolver esta situación, la cual se pretende contrarrestar con circulares internas de las áreas normativas, que sólo dan solución temporal a los problemas pero no los finiquitan en su totalidad, ocasionado una deficiencia generalizada que en lugar de atenuarse va en aumento.

Finalmente, se exponen a manera de resumen, las conclusiones de este trabajo en el cual se pretende que los estudiosos de la administración pública conozcan la situación que guarda el manejo y control de los egresos de la federación, puesto que el aspecto normativo y procedimental del sistema programático-presupuestal ha sido descuidado y poco explorado, y dada la relevancia que reviste en la actualidad el manejo financiero de cualquier organización y en especial el del aparato administrativo del Estado que es nuestro ámbito de actuación, se considera necesario su estudio, para proponer soluciones viables, a fin de que los órganos de control interno puedan revisar y corregir con oportunidad, las fallas administrativas que propician la desviación de recursos financieros en aplicaciones diferentes a los fines para los que fueron autorizados.

CAPITULO 1 ANTECEDENTES

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Definir al Estado no es una tarea fácil debido a que en la actualidad existen múltiples conceptos acerca de él; por tanto, "...nos encontramos con más de una docena de acepciones de la palabra Estado, enteramente diferentes entre sí".¹ Esta situación se presenta por la apreciación que los investigadores y científicos sociales hacen de él, los economistas lo conceptúan desde el punto de vista del desarrollo económico del país, los abogados desde la perspectiva legal que norma la conducta y comportamiento de los individuos asentados en el ámbito de su competencia, los políticos lo definen por su actuación y toma de decisiones, los administradores públicos lo estudian al través de sus instituciones, etc.

Según J. Bodino, el Estado moderno tiene su origen en el siglo XVI cuando en Europa en general y en Francia en particular, se produjo una crisis de autoridad, por que la monarquía francesa pretendía moverse hacia el absolutismo real y centralizar el poder del monarca, lo cual no fue posible por la existencia de fuerzas sociales como la nobleza, el clero y las comunidades feudales tradicionales que

¹ Hans, Kelsen, Teoría general del Estado, México, Editora Nacional, S.A., 1979, p.4.

acechaban al poder real comprometiendo seriamente la seguridad de las instituciones monárquicas, con este freno se impidió que la voluntad del rey no fuera ni totalmente absoluta, ni tampoco estas fuerzas sociales regulaban el poder como restos arcaicos de un mundo en transformación que, una vez liberado de ellas, reconstruyó la autoridad política sobre la nueva base de las colectividades nacionales independientes y afirmó el poder del rey frente a cualquier potencia extraestatal.

Roto el orden político tradicional, montado sobre la base de relaciones de dependencia personal entre señores y vasallos, se sintió la necesidad de conceptualizar jurídicamente la sumisión del súbdito al príncipe. En este proceso de objetivación del poder, el concepto de soberanía surgió como el instrumento idóneo para la integración de los poderes feudales y estamentales en una unidad superior "...en la medida en que la soberanía aparece necesariamente vinculada a su titular, este se identificó con el Estado, pues sólo a través de él cobra el Estado realidad."² Bodino dio como válida la siguiente clasificación de la constitución estructural del titular de la soberanía:

- a) La soberanía atribuida a una sola persona (Estado monárquico).
- b) La soberanía atribuida a varias personas (Estado aristocrático).
- c) La soberanía atribuida a muchas personas (Estado popular democrático).

² Bodino, Juan, *Los seis libros de la república*, España, Editorial Aguilar, 1973, p. XXXVII.

Tomando como valedera y única esta clasificación; negó la existencia de formas mixtas de Estado, esto es, rechazó la existencia de gobiernos monárquicos-aristocráticos, aristocráticos-democráticos o monárquicos-democráticos. Otro de los aspectos fundamentales que señaló Bodino fue la distinción de Estado y Gobierno. Identificó al primero con el poder soberano y al segundo con el aparato mediante el cual se ejerce de hecho el poder pues, según él, nadie hasta la fecha había advertido que "...el estado de una república es cosa diferente de su gobierno y administración."³

Otro investigador científico que aportó elementos para la concepción del Estado fue Federico Engels en su conocido libro "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", donde, a grandes rasgos, dice que el primer intento de formación del Estado consistió en la destrucción de los lazos gentilicios, lo cual trajo la división de los miembros de cada gens en privilegiados y no privilegiados. Estos nuevos grupos se constituyeron por la división del trabajo que se dio primero entre la ciudad y el campo, y posteriormente entre las diferentes ramas de la industria en las zonas urbanas donde se constituyeron oficios públicos de todas clases.

En la nueva fase de desarrollo, la clase privilegiada crea nuevos órganos para la defensa de sus intereses y en esta instancia el Estado se alza sobre las ruinas de la gens, surge directa y preponderantemente de los antagonismos de clase que se desarrollaban en el seno mismo de la sociedad. El Estado no es un

³ Bodino, Juan, *op. cit.*, p. XLIV.

poder impuesto desde afuera de la sociedad, puesto que es un producto de ella cuando llega a un grado de desarrollo determinado y se divide por irreconciliables antagonismos de clase que es importante conjugar.

Para que estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de ésta, con el propósito de que amortigüe el choque entre ellas y procure mantener el orden. Ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia cada vez más, es el Estado, y una de sus características principales, según Federico Engels, se encuentra en la agrupación de sus súbditos de acuerdo con las divisiones territoriales.

Otro rasgo característico es la institución de una fuerza pública, la cual existe en virtud de que "...el Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio de conflictos de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida... y con ello se declara expresamente que el Estado es un organismo para proteger a la clase que posee, contra la desposeída".⁴

⁴ Engels, Federico, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Editorial Progreso, p. 112.

El Estado no ha existido eternamente; surge cuando se llega a cierto grado de desarrollo económico ligado necesariamente con la separación de la sociedad en clases y es esta división la que hizo del Estado una necesidad. Otro punto de vista relativo al Estado lo tenemos con la cita de la obra "Filosofía del derecho" y "Propedéutica filosófica", donde el licenciado Ramiro Carrillo Landeros transcribe literalmente parte de la teoría de Hegel de la siguiente manera:

"El individuo se niega como tal para formar una familia, esta es una sociedad natural cuyos miembros se unen por sentimientos de amor y confianza, constituyendo una persona jurídica que frente a los demás está representada por el varón, también, es un todo orgánico que a su vez encuentra su negación al dividirse y constituir una pluralidad de familias que dan origen a la sociedad civil, ésta, es el medio para la satisfacción de necesidades, la libertad y la defensa de la propiedad a través de la administración de la justicia, la dotación de servicios y la protección de los intereses particulares por medio del poder administrativo en general y la corporación (ejército y policía según Hegel), es a partir de estos últimos que la sociedad civil se transforma en Estado.

El Estado como producto de la voluntad general nacional surge cuando un pueblo haciendo uso de su libertad política decide formarlo y reconocerlo como tal, pues en él cada ciudadano tiene los mismos derechos y es respetado por los demás como hombre libre toda vez que, el objeto del derecho es el ser humano como ser libre en general. En consecuencia, el Estado no sólo es una asociación de

seres humanos que actúan bajo relaciones del derecho sino que, representa la suma de costumbres, la moral, cultura y forma de pensar y actuar universales".⁵

Además de esta cita textual de Hegel, concibe al Estado como "...la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común."⁶

El término Estado se utilizó por primera vez en Italia en la época del renacimiento para distinguirlo de las comunidades conocidas como ciudades. Más adelante se adoptó en Francia, Alemania y posteriormente en América, para definirlo es necesario relacionar elementos tales como soberanía, territorio, derecho, libertad, política, economía, administración, población, sociedad, dominación, coerción, división del trabajo y lucha de clases que, entre otros más, permiten conceptualarlo como el asentamiento permanente de una sociedad dentro de un territorio delimitado, en el cual es el representante más significativo y donde ejerce soberanía y coerción;

⁵ Hegel, Enciclopedia de las ciencias filosóficas, Editorial Juan Pablos, México, 1974, p. 359.

⁶ Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México, Editorial Limusa, 1989, p. 112.

sus decisiones se encuentran legitimadas y las hace obedecer por medio de instituciones públicas, que tratan de mantener su poder y dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne.

Siguiendo con esta definición se puede decir que el Estado mexicano cuenta con una población asentada en una extensión de tierras delimitadas, dentro de las cuales por medio del ejército nacional, la marina y la policía, ejerce coerción sobre los individuos, y su poder soberano lo hace sentir al través de sus decisiones las cuales se encuentran legitimadas en la Constitución Política de 1917 y dado que la soberanía nacional recae en el pueblo y éste la delega en el Estado para que satisfaga sus necesidades sociales, éste a su vez, se organiza en tres poderes que son legislativo, ejecutivo y judicial. El ejecutivo emprende funciones que se materializan en las instituciones de la administración pública dividida en centralizada y paraestatal por medio de éstas, además de intentar satisfacer las necesidades de servicios demandadas por la población, son utilizadas para controlar y mantener su poder y dominación sobre la población que le concierne.

1.2 RELACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Como consecuencia del devenir histórico, en el siglo XVI, se empiezan a consolidar diferentes estados; entre otros, Francia y España. La extinción del feudalismo se hace patente con la concentración de feudos cuyo régimen patrimonial estaba encaminado

a resolver los problemas del señor feudal además de dar respuesta a demandas y necesidades de carácter interno con una economía cerrada, donde la producción es fundamentalmente para el autoconsumo; situación que se modifica cuando hay cada vez más excedentes y se requiere de un mayor intercambio con el exterior.

La monarquía absoluta consiste en concentrar el poder en un soberano; el interés del Estado y el interés de la sociedad son comunes. Posteriormente, la sociedad civil se separa del Estado, siendo éste el regulador de los intereses de las clases. La soberanía del monarca pasa a ser soberanía del pueblo quien ahora ostenta el poder para gobernar y decide cómo se harán las cosas, para lo cual establece normas que se convierten en leyes para ejercer su soberanía y las delega en el Estado como ejecutor y representante de sus intereses.

Esta sociedad se vuelve variada y heterogénea, dividida en grupos que se identifican por intereses comunes. De acuerdo con el materialismo histórico, se produce una división de la sociedad en dos clases: la clase capitalista (dueña de los medios de producción) y la clase trabajadora (dueña de su fuerza de trabajo); sin embargo, para representar los intereses de la sociedad ante el Estado, éstos no se pueden considerar en forma particular; por lo tanto, se crea el contrato social, al través del cual se generalizan y concentran los particulares de la clase trabajadora; lo mismo sucede, también, con los particulares de la clase capitalista que se convierten en intereses

de clase los cuales al conjugarse se transforman a su vez en generales de la sociedad.

1.3 COMPOSICION DEL GOBIERNO FEDERAL

La división entre Estado y sociedad genera a su vez la división de poderes y ésta se representa en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; los cuales, una vez que se organizan, se les identifica como el gobierno de una nación: "...el gobierno se divide naturalmente en tres diversos departamentos: el que hace las leyes; el que las ejecuta ó las pone en vigor, y el que administra la justicia."⁷ El gobierno se define como el Estado en acción y toda acción de él está encaminada a ejercer y mantener la soberanía nacional. Para alcanzar tal propósito, es necesario que realice funciones de índole política y administrativa, las cuales son ejecutadas por órganos institucionales especializados que permiten, además de atender las demandas de la población, conducir al conjunto de individuos asentados en su territorio a los fines del mismo.

El ejercicio del poder estatal se manifiesta con funciones de carácter normativo tendentes a regular la acción de los particulares entre ellos y frente a la autoridad constituida o, lo que es lo mismo, la sociedad demanda sus intereses particulares al Estado (gobierno organizado), éste los toma y los convierte en intereses generales que, por medio del Ejecutivo, los vuelve particulares una vez que se

⁷ Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública, México, 1982, p. 78.

legitiman para poder aplicar las normas a la sociedad; las principales acciones de todo gobierno están encaminadas a "...conservar la paz y administrar justicia; lo que significa, proteger en el goce de la vida y de la propiedad á la parte del pueblo ordenada y obediente á la ley, contra los ataques de la parte desordenada y que no obedece las leyes. Tiene también necesariamente el poder de recaudar entre el pueblo, de la manera ménos opresiva, la suma de dinero indispensable para pagar á los agentes públicos que desempeñan aquellos deberes."⁸

1.3.1 EL PODER LEGISLATIVO

Con la división del Estado-sociedad, la soberanía recae en esta última; sin embargo, como toda sociedad es diversa y heterogénea, dividida en grupos determinados por sus intereses comunes, se hace necesario delegar la soberanía en el Estado a quien se da la responsabilidad de regular los intereses de clase; así se expresan las clases sociales en el Estado y éste en la sociedad. La expresión de normas de la sociedad se da de lo particular (sociedad civil) a lo general (Estado). Para que el Estado ejerza su regulación es indispensable que exista una representación mutua; en consecuencia, la sociedad civil constituida en clases escoge a los candidatos de cada clase social para su delegación frente al Estado y tal representación la integra el poder legislativo.

⁸ Instituto Nacional de Administración Pública, op. cit., p. 73.

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."⁹ Es el representante de la sociedad ante el Estado puesto que las clases sociales designan a sus representantes y a éstos expresan sus necesidades para que las conviertan en leyes que posteriormente rigen las relaciones de producción entre el capital y el trabajo por medio de su aplicación al través del poder ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 52 de la Constitución Política, la Cámara de Diputados se compone por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. Asimismo, en el artículo 56 se establecen las bases para la Cámara de Senadores la cual se compone de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, esta cámara se renovará por mitad cada tres años; también en este caso aún cuando en la actualidad (agosto de 1993) se discuten las reformas que seguramente modificarán esta situación. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

La legislatura de cada Estado y la comisión permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese tenido la mayoría de los votos emitidos; tanto los senadores como los diputados que conforman el Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, no así los suplentes quienes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 50. México, Editorial Porrúa, 1993, p. 45.

propietario. Cada una de las dos cámaras discute por separado las iniciativas de ley que en cualquiera de ellas se presentan; si en ambas o en una sola en casos específicos son aprobadas, se remiten al ejecutivo federal, quien en caso de no tener observaciones al respecto las deben publicar inmediatamente.

1.3.2 EL PODER JUDICIAL

Es la fuerza coercitiva por medio de la cual el gobierno busca garantizar el cumplimiento de la ley, aplicando las sanciones penas y castigos a los que desacaten o quebranten las disposiciones autorizadas por el Congreso de la Unión y se encuentra representado por los órganos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como titulares al precisar que, "...Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito."¹⁰

La Procuraduría General de la República es un caso especial, pues a pesar de que forma parte de la administración pública central y depende directamente del Ejecutivo Federal es el órgano que, con apoyo del Poder Judicial tiene la tarea de procurar e impartir la justicia de la nación. Su titular es el consejero jurídico del Gobierno Federal: "...Es el órgano asesor del Gobierno Federal en materia jurídica y le compete realizar las funciones asignadas al

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 78.

Ministerio Público Federal, como son la persecución ante los tribunales de delitos del orden federal, el ejercicio de la acción penal a infractores, el manejo de la Policía Judicial Federal, etc."¹¹

Adicional a estas funciones la constitución de 1917 lo faculta para intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación, entre los poderes de un mismo Estado, en todos aquellos negocios en que la Federación fuese parte, entre los diplomáticos y los cónsules generales y todos aquellos en que deba intervenir el Ministerio Público Federal. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

Los tribunales de justicia son instituciones formadas con el objeto de dirimir los conflictos que se susciten entre particulares, al través de ellos, el Estado defiende el derecho a la propiedad privada, reprimiendo los actos que atenten contra ella mediante el dominio político expresado en la fuerza pública de la nación, una vez cumplidos los requisitos formales y los procedimientos legales concernientes a cada delito o asunto en particular.

1.3.3 EL PODER EJECUTIVO

Así como la sociedad tiene un representante ante el Estado y ese es el poder legislativo, éste tiene a su vez un representante ante la

¹¹ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., pp. 117 y 118.

sociedad y se denomina poder ejecutivo. El Estado se expresa en la sociedad aplicando las leyes elaboradas por el poder legislativo a través de un solo individuo en quien se deposita el ejercicio del supremo poder de una nación: "...el Poder Ejecutivo constituye la figura más sobresaliente y no sólo tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública y se le considera jefe de Estado, sino que tiene ingerencia en materia legislativa y judicial."¹²

El ejecutivo federal es la cabeza y el jefe principal de la comunidad política. Se llama así porque ejecuta o da vigor a las leyes que expide el cuerpo legislativo; tiene extensos poderes y libertad de acción para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y jefes del Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República; su período presidencial consta de seis años y al término de éste no puede ser reelecto. Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el ejecutivo, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus tareas, se auxilia de organismos centralizados y descentralizados que conforman la administración pública mexicana.

1.4 POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

Se desconoce desde cuándo la palabra administración fue formulada en latín, pero probablemente se utilizó en la época republicana para contrastar el poder de los magistrados frente al de los ministros.

¹² Carrillo, Landeros, Ramiro, op. cit., p. 115.

Para los romanos la palabra administrare, compuesta de AD (a, hacia) y ministrare (servir, cuidar), era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. Lo sustancial de la palabra es la voz ministrare, derivada de minister que se refiere a la persona que aporta el servicio, por ello se agudizó la distinción entre magistrados y ministros. Los primeros, dotados de autoridad política, tomaron la denominación de maestros (magistri) y tenían a su cargo la función política de tomar decisiones; los ministros (ministri) tenían la misión de poner en acción esas decisiones. Tal distinción, sin embargo, no concuerda con un plano estructural, sino funcional, en virtud de que la política y la administración tienen una relación consecuente.

La función administrativa, en este sentido, no se reduce al papel individual de cada ministro, ya que involucra un comportamiento de grupo y una función colectiva, la administración pública, siempre, necesariamente es una función consecuente de la política. Todos los estados, independientemente de su grado de diferenciación interna, desempeñan dos tipos de funciones: política y administración, empero ambas funciones integran un proceso más comprensivo; cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación, es política; y cuando el gobierno establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración; por lo tanto, política es el gobierno decidiendo y administración es el gobierno actuando.

La administración pública es acción gubernamental que implica dinámica y movimiento continuo. El gobierno es fuente de orden y voluntad política cuando desempeña las funciones involucradas en la

movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado: la práctica y actividad continua, coordinada, de decisiones políticas generales al través de medios específicos; en consecuencia, la administración pública es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización de recursos y poder para la activación de políticas del gobierno. Los factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental son:

Movilización: Se refiere a la dinámica, movimiento de hombres, recursos y poder en los actos de dominación, explotación, tutela y servicios.

Organización: Es el establecimiento de patrones y compromisos para el habituamiento a la obediencia.

Dirección: Es la inducción y orientación, el fundamento que fija la estrategia de la acción gubernamental.

Por ser la administración pública el gobierno en acción, tiene por objeto fortalecer la relación entre éste y la sociedad mediante la satisfacción de las demandas que ésta le plantea, mismas que se refieren a la dotación de bienes y servicios para lograr, consolidar, mantener o incrementar el desarrollo económico y social de los componentes de dicha sociedad. Lo cual conduce a que la administración pública tenga como propósito fundamental la promoción del bienestar general de la población, independientemente de que responda a los intereses de una clase que se manifiestan en

posiciones ideológicas como el neoliberalismo rebautizado como "liberalismo social".

1.4.1 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Para el caso de nuestro país, y de acuerdo con las disposiciones fundamentales que guían su actuación, la organización de la administración pública federal está sustentada en un marco legal que se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, la cual se estructura en dos grandes ramas: la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal; a su vez, esta ley da lugar, en el caso del sector paraestatal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en la cual se destacan las modalidades estructura y rasgos característicos de las entidades.

1.4.2 ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos centralizados, identificados también como dependencias, se integran por:

- La presidencia de la república que consiste en unidades administrativas al servicio directo del presidente.

- Las secretarías de Estado consideradas como dependencias subordinadas en línea directa al presidente.
- El Departamento del Distrito Federal, con jerarquía idéntica a la de las secretarías de Estado y le corresponde la delegación del gobierno del Distrito Federal por parte del presidente.
- Procuraduría General de la República, es el órgano asesor del gobierno federal en materia jurídica.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que se encarga de la persecución de delitos en la ciudad capital.

Las principales características que distinguen a estas dependencias son:

- Carecen de personalidad jurídica propia
- Representan al titular del poder ejecutivo
- Dependen jerárquica y administrativamente del poder ejecutivo
- El titular es nombrado y removido por el presidente
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos son asignados a través del presupuesto de egresos de la federación

1.4.3 ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Con base en la misma ley, que identifica al conjunto de instituciones ubicadas en este apartado como entidades, el sector paraestatal se compone como sigue:

- Los organismos descentralizados son entidades administrativas creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

 - Las empresas de participación estatal, son aquellas instituciones en las que el gobierno federal aporta o es propietario de más del 50% del capital, en cuya constitución figuran acciones de serie especial que sólo él puede suscribir; en donde tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno, o bien designar al titular del mismo y vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas.

 - Los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen; con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tenga comités técnicos: "...El fideicomiso es una acción de naturaleza financiera por medio de la cual se manifiesta la voluntad de una persona llamada fideicomitente que cede ciertos bienes a una persona o institución que se denomina fiduciaria para que los administre o proporcione, en ciertas circunstancias, en beneficio de un tercero identificado como fideicomisario."¹³
- En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la

¹³ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 115.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

- Instituciones de crédito, financieras y de seguros.

Las principales características de estos organismos son, entre otras:

* Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, un decreto o un acto jurídico

* Sus funcionarios son nombrados o removidos por el consejo de administración de la entidad

* No dependen jerárquica ni administrativamente del presidente

* Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto que proviene de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.

Por consiguiente, los Organismos Centralizados y Paraestatales, son el instrumento mediante el cual el gobierno federal ejecuta las acciones de servicios demandados por la población mexicana; sustentados en la normatividad que legitima sus funciones y atribuciones y que conforma el marco jurídico de su actuación. Su integración en un todo unitario se manifiesta al través del modelo de sectorización de la Administración Pública Federal, en el cual la mayoría de las dependencias son cabezas de sector y coordinan a todas las entidades de acuerdo con su ámbito de actuación.

CAPITULO 2

MARCO JURIDICO

2.1 ESTRUCTURAL

El marco jurídico del Estado Mexicano desde el punto de vista estructural tiene como antecedente inmediato la Constitución Política de 1857, en donde se expresó el pensamiento liberal mexicano. Esta ley fundamental fue adicionada, sesenta años después, con la síntesis de los principios y aspiraciones que se manejaron en los movimientos armados de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, y cuyo móvil principal era el liquidamiento del régimen dictatorial de Porfirio Díaz, para dar lugar a una nueva constitución que reflejara los ideales revolucionarios.

2.1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Al término de la lucha armada se busca modificar un estado de cosas prevalecientes durante más de treinta años, mediante un nuevo encuadre sustentado en el pensamiento político, la orientación social y los objetivos de la Revolución de 1910, los cuales quedaron plasmados y legitimados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 y entre otros son los siguientes:

- Justicia social
- Democracia
- Independencia nacional
- Soberanía territorial
- Bienestar y servicio social
- Desarrollo económico

En la Constitución de 1917 se considera al Estado Mexicano como libre y soberano, su territorio organizado en una república federal, con una forma de gobierno democrática, representativa y popular, donde el poder queda distribuido en legislativo, judicial y ejecutivo, considerando también tres niveles políticos y administrativos que son federal, estatal y municipal. En la medida en que el gobierno mexicano comienza a accionar, es necesario que cuente con un instrumento de apoyo para realizar sus funciones, las cuales siempre se encuentran encaminadas a cumplir los cambiantes objetivos del Estado. Este instrumento que sirve de apoyo para el logro de los objetivos del Estado es la administración pública.

No es ocioso reiterar aquí y para el contexto nacional que la administración pública es el gobierno en acción; ya que éste requiere establecer instrumentos en los ámbitos político, social y económico, formado por instituciones y organismos que conforman la nueva estructura para satisfacer las demandas populares planteadas por la Revolución Mexicana en 1910. Por ello en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización de la administración pública y las tareas de ésta para atender las necesidades de la población.

2.1.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

De acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Política Mexicana, el gobierno de la república, a partir de la revolución de 1910, tiene como principal responsabilidad; procurar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; pero el logro de este propósito enfrenta el acelerado crecimiento demográfico y la demanda cada vez mayor de servicios públicos, propiciando un crecimiento importante del aparato administrativo estatal, que lleva a estudiar de manera sistemática las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento con el propósito de proceder a simplificar su estructura y procedimientos, corregir sus deficiencias y garantizar que su futuro crecimiento sea más racional y ordenado.

Estos propósitos se pretendieron llevar al cabo por medio de manuales de organización y reglamentos interiores; los cuales querían abarcar tanto las funciones que competían a cada dependencia y su distribución entre las diversas unidades administrativas, como la adscripción orgánica de tales unidades, entre otros conceptos. Sin embargo, con la reforma al artículo 28° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el año de 1972 se da clara distinción entre ambos; así el reglamento interior de las dependencias otorga jurídicamente facultades a las unidades administrativas; mientras que el manual de organización establece la adscripción orgánica de tales unidades junto con las funciones que les compete realizar.

La anterior reforma constituyó una de las medidas administrativas más significativas para que las dependencias del ejecutivo federal formularan sus instrumentos jurídicos-administrativos bajo criterios homogéneos y con la debida flexibilidad para adaptarlos a los cambios; "... este proceso de reforma administrativa cobra mayor fuerza a partir de entonces y hasta 1976, cuando se establece la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal";¹⁴ la cual surgió como un instrumento que contribuyó a la consecución de las metas institucionales, preparó a la administración para los constantes cambios en sus estructuras y sistemas, y, además, marcó el arranque hacia una organización más racional, dotada de los instrumentos necesarios para garantizar su eficacia.

En esta ley, además de quedar incorporados los lineamientos que se habían establecido en 1972 en la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, relativos al reglamento interior y al manual de organización, se adicionó la obligación, a cargo de las dependencias del ejecutivo federal, de expedir manuales de servicios al público; mantener al corriente los escalafones de trabajadores; establecer los sistemas de estímulos y recompensas determinados por la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas; así como los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, materiales, financieros, fiscalización y archivo, organización institucional atendiendo al orden jerárquico y se estableció la obligación a los titulares de publicar, en el Diario

¹⁴ Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976, p. 16.

Oficial de la Federación, el manual de organización general.

Asimismo, esta ley incorpora otra importante medida de organización administrativa al señalar que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias del ejecutivo federal "...podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."¹⁵ En esta disposición jurídica se reconoce formalmente la existencia de dichos órganos y describe, en forma general, sus características.

2.1.3 LEY DE PLANEACION

La administración pública mexicana es la herramienta con que el gobierno federal lleva al cabo sus funciones con apego a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y la búsqueda de mecanismos que apoyen el perfeccionamiento del régimen democrático y republicano que la población se ha impuesto, cuyos principios se encuentran asentados en el marco de referencia que determina y orienta las tareas de planeación económica, política y social, columna vertebral de las acciones del desarrollo de la nación, con lo que se pretende dar

¹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 16, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 11.

solución a las demandas, aspiraciones y situaciones de carácter tanto interno como externo.

A raíz del desajuste generalizado del país en 1982 con la reducción del producto nacional, el aumento de las tasas de inflación y desempleo, el agotamiento de la reserva internacional y la virtual suspensión de pagos; adicionales a la persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos; la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento etc., había que buscar alternativas como la Ley de Planeación, en virtud de que:

"La planeación constituye un medio que coadyuva a la solución del problema, ya que define y establece el rumbo a seguir, asociando esfuerzos de los diferentes grupos sociales procurando su funcionamiento armónico pero manteniendo su autonomía de decisión, busca satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propicia un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional. Como inicio de cualquier estrategia de desarrollo se requiere, con mayor urgencia de la conjunción de los esfuerzos y la solidaridad social para introducir orden en las acciones, generar confianza y racionalizar el uso de los escasos recursos." ¹⁶

El antecedente de los planes nacionales está en La Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 abrogada por la nueva Ley de Planeación del 29 de diciembre de 1982; en la

¹⁶ Carvajal M., Felipe y Canto G., Osvaldo, El proceso de programación-presupuestación como instrumento de la planeación para el desarrollo en México, Ediciones INAP, p. 2.

que se establecen las disposiciones generales y específicas que guían las acciones del gobierno al través de los organismos administrativos establecidos para atender las demandas sociales y articular los esfuerzos de los particulares y definir de manera coherente las actividades públicas con apoyo del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo.

Existen muchas definiciones acerca de la planeación; sin embargo, para efectos de este trabajo se interpretará como la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y la ley establecen. Asimismo se materializa por medio de planes específicos, programas y presupuestos que dan pauta a la acción pública.

Además, constituye la vía idónea que determina objetivos, metas, estrategias y prioridades; establece la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina las acciones y evalúa los resultados. La instancia responsable de conducir la planeación nacional de desarrollo es el ejecutivo federal al través de su aparato administrativo. De acuerdo con Carlos Altamirano Toledo, profesor del Instituto Nacional de Administración Pública, la planeación en México es un sistema que tiene las siguientes características:

- Se ha establecido en la ley fundamental del país

- Se ha diseñado como un mecanismo para racionalizar el uso de los recursos y coordinar las decisiones del sector público y de los sectores social y privado.
- Es un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con los gobiernos estatales y municipales.
- Comprende mecanismos de participación permanente al través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, plantean demandas y formalizan acuerdos, que inciden directamente sobre la planeación nacional del desarrollo
- Su cobertura se integra por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los estados y municipios y representantes de grupos sociales
- Tiene el carácter de indicativa y concertadora para los sectores privado y social y es de carácter obligatorio para el sector público
- Establece y define los objetivos, las metas y los responsables de su ejecución

Pese a ello, no consideraba las restricciones financieras y los sectores de la administración pública operaban por inercia, en virtud de que no contaban con un sistema de información que sirviera de base para la planeación y no existía la vinculación entre la planeación y el presupuesto, menos aún con mecanismos idóneos para la evaluación y seguimiento con el propósito de precisar demoras, desviaciones y omisiones, para poder aplicar las medidas conducentes.

2.1.4 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Con el propósito de garantizar un mecanismo que fortaleciera el federalismo y la participación social, así como las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en la planeación nacional de desarrollo, se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual pretendía guiar el proceso para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo con sus respectivos programas, la estrategia de este sistema consistió en la participación social al través de los foros de consulta popular con la intervención activa de las organizaciones sociales y políticas representadas por obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas y de investigación, así como diputados y senadores del congreso de la unión.

2.1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Es el instrumento que precisa los objetivos nacionales estratégicos y prioridades del desarrollo integral del país; en él se indican los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados, con una vigencia equivalente al período constitucional del ejercicio gubernamental en que se aprueben. Para efecto de su ejercicio, tales programas deben incluir los aspectos administrativos, de política social, educativa y económica presentados en los programas anuales de operación. Tiene su

antecedente en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, época en que el gobierno centró su intervención en crear la infraestructura económica del país, con el levantamiento de inventario de los recursos disponibles.

Para elaborar la planeación con objetivos de transformación social asentada en el plan sexenal de 1934-1940, a partir de esta época y durante los 50 y 60 el Estado muestra una participación amplia y directa en la economía del país; en los 70 las actividades en materia de planeación se centraron en la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos tendentes a ubicarla en ciertas áreas y regiones prioritarias; de 1976 a 1982 se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema nacional de planeación, ya que se formularon diversos planes sectoriales y se elaboró el plan global de desarrollo para 1980-1982.

Aunque se presentaron avances considerables en materia de planeación, se observaron deficiencias que era necesario corregir, lo cual originó que se considerara un plan nacional con programas de mediano plazo, el cual pudiera ser desagregado y detallado, vinculado con el manejo de políticas e instrumentos, particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; que estuviera articulado a los diferentes sectores de la administración pública y compatibilizado con los programas estatales y regionales, consecuencia de esto fue el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual sirvió como modelo para la elaboración del correspondiente a 1989-1994 que tiene como principio fundamental la modernización nacionalista, democrática y

popular.

El primer sujeto de modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos: "...el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos."¹⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo se proponen los términos para democratizar a México y los objetivos principales que establece son:

- La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo
- La ampliación de la vida democrática
- La recuperación económica con estabilidad de precios
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población

La estrategia, que pretende aplicar el Estado Mexicano para alcanzar estos objetivos utilizando todos los recursos a su disposición, es la modernización nacional, sustentada en el artículo 25 de la constitución de 1917. Con la planeación se definen los objetivos a mediano y largo plazo y con la programación-presupuestación se les traduce en programas operativos anuales que definen con precisión a las dependencias y unidades responsables de su ejecución, las metas y objetivos que se pretenden alcanzar y los recursos

¹⁷ Organismo de Gobierno Institución de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario oficial de la Federación*, México, 31 de mayo de 1989, primer edición, p. 36.

financieros que se deben asignar.

2.1.6 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

La administración pública al través de su historia ha introducido adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes destaca la que se adoptó en 1975 al formular los presupuestos con orientación programática y su instrumento principal de apoyo fue la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sustentada de manera general en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en particular de la Ley de Planeación, en la cual se buscó modernizar la concepción financiera, mediante un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones políticas con la acción de las instituciones públicas y que éstas programaran y ejecutaran eficientemente sus actividades.

El presupuesto por programas se concibe como:

"... una técnica presupuestaria. Constituye un instrumento de administración que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación; contienen un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y permite la racionalización de sistemas al identificar las metas y determinar las acciones concretas para llegar a los objetivos deseados, todo ello con el costo presupuestario necesario para su desarrollo. Es decir, permite programar actividades congruentes con los propósitos gubernamentales, vinculando resultados con medios, para incorporar

mayor racionalidad en el uso de los recursos del Estado.

Es un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza más que a los bienes y servicios que se adquieren."¹⁸

Quizá el aspecto más relevante de esta iniciativa es que trata al gasto público tanto por su tipo: corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública; como por quien lo efectúa, gobierno federal y administración pública paraestatal. Otra modalidad trascendental fue sentar las bases para liberalizar el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución pudieran cumplir con las funciones encomendadas. Además de precisar a qué grupo, ramo y partida se destina el gasto, en qué programas y bajo la responsabilidad de qué dependencias quedará el ejercicio.

El propósito de programar todo el gasto, contenido a lo largo del articulado de dicha ley, fue otra de las características primordiales, la idea era partir de objetivos traducidos a metas para formular programas y con esa base asignar recursos a partidas específicas de gasto, así como señalar con precisión unidades responsables encargadas de su ejecución, se previó que la programación se basara en las directrices y planes de desarrollo económico y social del ejecutivo federal, por conducto anteriormente de la Secretaría de Programación y Presupuesto y después por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para garantizar unidad y congruencia en la acción.

¹⁸ Carevajal M., Felipe y Canto G., Oswaldo, op. cit., p. 45.

Para fortalecer la eficiencia del presupuesto por programas, se estableció que todas las entidades que efectuaran gasto público federal contaran con una unidad para planear, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se funden en costos y resultados y con base en este proceso de programación-presupuestación, se asignen recursos financieros para el logro de objetivos establecidos en los planes y programas.

En relación con el aspecto contable se estableció que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para el manejo de sus recursos presupuestales, llevaran una contabilidad tanto patrimonial como presupuestal, en la que debían registrar todas las operaciones realizadas para permitir a los titulares y funcionarios de las dependencias y entidades del ejecutivo federal verificar sistemáticamente el desarrollo de las actividades en sus unidades respectivas; esta verificación implicaba constituir órganos de control interno para vigilar el cumplimiento de los programas mínimos aprobados por el ejecutivo federal al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con estos cambios se pretendió la implantación plena y eficiente de los presupuestos basados en programas, objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, tomando a la contabilidad como un instrumento de registro y control de operaciones, que proporcionara información confiable para la toma de decisiones por los titulares de las oficinas públicas y dejara de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación e imposible

comprobación.

A pesar de que los resultados obtenidos y el avance logrado con la implantación del presupuesto por programas, han sido muy importantes, no se alcanzaron los beneficios esperados, en principio, porque los objetivos y las metas que se fijaron eran muy ambiciosos y complejos, consecuentemente no sólo resultó difícil definirlos y entenderlos, sino que fue imposible traducirlos en costos de operación para su ejecución. En consecuencia, los programas no tienen una pauta precisa para el desarrollo de actividades y, por consiguiente, al ser aquéllos la base que considera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la asignación de recursos presupuestales a las dependencias y entidades del Gobierno Federal, les autoriza y radica recursos presupuestales que no tienen una proporción aceptable con las metas y objetivos que programan.

Aunado a lo anterior y contraviniendo uno de los postulados principales del presupuesto por programas, en lo referente a señalar con precisión a las unidades responsables de su ejecución, en ocasiones se desconoce qué unidad responsable está a cargo de tal o cual programa, situación que repercute en los controles y procedimientos de registro para el manejo de las operaciones que se realizan con los recursos presupuestales. No obstante que el qué hacer y cómo hacer las cosas son la base fundamental de una buena administración, al no ser consideradas para el ejercicio del gasto público, no sólo se propicia la desviación de recursos hacia fines ajenos para los que fueron asignados, sino que se limita su examen y evaluación para determinar cómo se han desarrollado las

actividades de las unidades responsables, por parte de los órganos internos de control.

2.1.7 PROGRAMA OPERATIVO ANUAL

Es el instrumento de ejecución del plan para establecer la vinculación del plan-presupuesto. El programa operativo anual (POA) es el medio por el cual se traducen las políticas y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de los planes sectoriales y regionales, en acciones programáticas, estratégicas y/o prioritarias que sirvan de marco de orientación, definición y relación de los programas, objetivos y metas que se concretan en el presupuesto de egresos de la federación. Este instrumento unifica los métodos en la apertura de programas de cada sector administrativo, presupuestándose aquellos que han sido seleccionados por él y los que por la coyuntura económica deban considerarse.

Abarca las acciones públicas en las instancias global, sectorial, estatal; ordena las prioridades y establece orientaciones para la asignación de recursos públicos; en este programa se contemplan documentos de política económica global, programas de acción sectoriales especiales, institucionales, estatales, etc. Las actividades que se generan en el proceso programación-presupuestación, se inician con la elaboración del programa operativo anual (POA), en el cual se conforma una estimación preliminar del comportamiento esperado de las variables macroeconómicas, financieras y presupuestales, a partir de los cuales

se incorporan los lineamientos de gasto que deben de ser considerados durante la formulación presupuestal.

Paralelo a la elaboración del POA, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza un ejercicio interno con el fin de determinar cuáles son los requerimientos mínimos con que pueden operar las dependencias y entidades en un nivel de actividad similar al del año que va corriendo. Una vez elaborados los POA's sectoriales e institucionales, las dependencias y entidades preparan sus respectivos proyectos de presupuesto para enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que lleva al cabo revisión y ajuste correspondientes que consiste en analizar los programas de inversión incluidos en el presupuesto, en términos de su congruencia con los objetivos globales y sectoriales, y de la solidez de cada proyecto.

2.1.8 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Es el documento normativo que establece el ámbito de competencia de la secretaría y las facultades que competen a secretario, subsecretarios, oficial mayor, direcciones generales y otras unidades administrativas; órganos desconcentrados y la suplencia de los funcionarios de la misma. Su publicación se llevó al cabo en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1989, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "... En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por

el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."¹⁹ y el artículo 38 de la misma ley en el que se precisan las tareas que a esta secretaría compete despachar.

2.2 INSTITUCIONAL

La integración de la administración pública federal ha sufrido diversos cambios y ajustes en cuanto a los niveles y formas de su estructura orgánica. Actualmente está organizada en tres niveles básicos: global, sectorial e institucional, al través de los cuales quedan establecidas las jerarquías indispensables para su operación.

En este trabajo se hará hincapié en el nivel global donde se encuentran los órganos normativos encargados de fijar las políticas y procedimientos para la aplicación del gasto público y su control, tales órganos son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; del nivel sectorial se tomará en consideración a la Secretaría de Educación Pública.

2.2.1 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Al concluir la Revolución Mexicana de 1910, la inquietud principal

¹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., pp. 11 y 12.

del nuevo régimen consistió en conseguir la estructura de un patrón de desarrollo económico, político, social y cultural del país, en el que se planearan y prepusieran los programas de la administración pública. Para alcanzar este propósito, el gobierno mexicano realizó varios ensayos que le permitieran alcanzar los objetivos considerados. Estos intentos se iniciaron en el año de 1928, cuando la legislación mexicana se abocó, dentro de un régimen jurídico, a la creación de organismos encargados de llevar a cabo modelos de desarrollo económico del país. En primera instancia se creó el Departamento de Presupuesto de la Federación, institución en que recayó esta responsabilidad hasta 1932.

Durante esta época en la que todavía se resentían en el país los efectos de la crisis del 29, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía a su cargo funciones principales de carácter fiscal, presupuestal, tesorería y crédito, las cuales ejecutó hasta 1955 en virtud de que, durante el período de 1956 a 1976, la responsabilidad del crecimiento del país se delegó en tres secretarías de Estado ya que se adicionaron las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

La falta de coordinación de estos tres organismos, que dependían directamente del ejecutivo federal, con la función de planear las actividades públicas, manejar racionalmente los financiamientos y establecer el control respectivo, impedía muchas veces que sus tareas se llevaran al cabo, de manera coherente y oportuna lo cual repercutió de forma negativa y directa en las metas y objetivos establecidos por el gobierno mexicano. Esta situación obligó a la

administración pública a proponer nuevas estrategias de organización en los aspectos estructural y funcional; derivado de esto se sugirió la integración de estas funciones en un solo responsable al cual le dieron la denominación de Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.2.2 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

El buscar nuevas alternativas para el desarrollo económico, político, social y cultural del país trae como consecuencia la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sustentada en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establecen las facultades y atribuciones de esta dependencia tales como: Proyectar la planeación nacional del desarrollo de la nación y elaborar el plan correspondiente, coordinar las actividades planeadas y procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, etc.

De acuerdo con estas funciones, de manera concreta, las tareas de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ubicaron en tres aspectos centrales que son: La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática; formulación e instrumentación de una estrategia de desarrollo y gasto público. Todas estas funciones y atribuciones, para 1992, pasaron a formar parte de las tareas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ser desintegrada la

dependencia de donde surgieron los dos últimos presidentes de la República.

2.2.3 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Otro aspecto importante que la administración pública federal pretendió cubrir, fue controlar las funciones a cargo de los organismos centrales y paraestatales antes y durante el proceso de planeación, programación y presupuestación, con este propósito, en 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual se fortaleció con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al fincar las bases para la modernización administrativa, estableciendo fórmulas de coordinación de acciones, de redistribución de responsabilidades y de sistemas de supervisión y control.

Bajo este orden de ideas se replantearon las funciones de auditoría, a las que, además de considerar como herramienta de control y evaluación, se asignó un carácter preventivo y correctivo, ya que no sólo se enfocaron a los aspectos financieros, sino también al cumplimiento de metas y objetivos con base en la eficiencia y eficacia, en la utilización de los recursos humanos y materiales, en la observancia de las disposiciones legales y en el cumplimiento de los manuales administrativos vigentes, principalmente los relativos a organización, servicios al público y procedimientos.

Todas estas atribuciones quedaron establecidas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en donde, en teoría, se señala que esta Secretaría es la dependencia que, sin involucrarse directamente en la operación, tiene la responsabilidad de fortalecer e integrar la función de control en los sectores central y paraestatal, al través de distintos instrumentos y mecanismos de apoyo; asimismo, tiene la responsabilidad de prevenir y combatir la corrupción en el sector público a fin de incrementar la eficiencia en el desarrollo de sus acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

Se relaciona con la Secretaría de Educación Pública de manera particular en su reglamento interior emitido en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1989, específicamente en el artículo 7°, en donde se establecen las funciones y atribuciones de la Unidad de la Contraloría Interna de esta dependencia entre las cuales destacan:

Verificar que las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública observen y vigilen el cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; realizar auditorías y revisiones que se programen o se requieran en forma específica y proponer la aplicación de las medidas preventivas y correctivas; fincar en su caso las responsabilidades a que haya lugar e imponer, por acuerdo del titular de la secretaría, las sanciones que procedan.

En este sentido, la tarea de la Unidad de Contraloría Interna se constituye, en el factor principal para el control y la evaluación

dentro de la Secretaría de Educación Pública al quedar establecida como instrumento que revisa, dentro de su sector, el cumplimiento de metas y verifica el alcance logrado en los objetivos inicialmente determinados, permitiendo conocer la efectividad con que éstos se desarrollaron con apego a los programas y presupuesto, y en su caso, actuar como medio preventivo y correctivo de las acciones.

Tomando en consideración lo anterior se puede concluir que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no se justifica del todo en virtud de que las funciones de vigilancia y control a las unidades administrativas en el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales que tienen asignados para su ejercicio presupuestal por medio de revisiones y auditorías, es llevado a cabo por las Unidades de Contraloría Interna, que se encuentran en la estructura orgánica de cada dependencia o por despachos de contadores públicos externos que son contratados por esta secretaría.

Sin embargo, los resultados obtenidos por los auditores externos no son satisfactorios, debido a que los trabajos que presentan no son de calidad, tanto por el desconocimiento del control y registro establecido para el manejo del gasto público, como porque a los responsables de su contratación les interesa un informe de auditoría con la firma de un despacho de contadores públicos debidamente acreditado y prestigiado, al cual no se le exigen trabajos de calidad y que sus resultados estén debidamente soportados; situación que es aprovechada para enviar a las auditorías, personal sin la preparación necesaria que termina por apoyarse en los auditores de las Unidades

de Contraloría Interna; quienes finalmente son los encargados de elaborar y concluir las revisiones y auditorías.

2.2.4 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

La Secretaría de Educación Pública, como coordinadora de sector se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; donde se le identifica como el órgano que sirve de apoyo al gobierno para proporcionar los servicios educativos demandados por la población. Su compromiso principal consiste en elevar el nivel educativo de la población, abatir el analfabetismo del país y plantear estrategias que permitan entre otras cosas promover el desarrollo de la lengua, cultura, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Igualmente queda bajo su competencia cubrir las necesidades de educación a nivel central y estatal estableciendo planes y programas de corto, mediano y largo plazo, mediante estrategias que permitan clasificar por niveles el aprendizaje de la población, garantizando que todos los individuos independientemente de la clase social a que pertenezcan, tengan derecho a recibir el servicio educativo; fomentando en cada uno de ellos el amor a la patria, además, de garantizar la libertad de creencias, manteniéndose ajena a cualquier doctrina religiosa.

Su relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es mediante mecanismos específicos para propiciar que los distintos

grupos sociales participen en las grandes tareas educativas, como el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, donde se difunden las acciones en beneficio de la sociedad mexicana, su propósito fundamental consiste en promover que la población retroalimente la gestión pública y permita una mejor planeación, además, dado que la estructura programática es un instrumento que vincula los objetivos nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, éste hace hincapié en la normatividad y mecanismos de evaluación y control para orientar debidamente los programas prioritarios de 1984-1988 en los que se definen con precisión las metas y objetivos del sector.

La estructura programática es un instrumento que vincula los objetivos del país contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, desagregados en la clasificación funcional globalizadora del sector público federal, con las actividades encomendadas a cada sector y especificadas en los programas de mediano plazo; en este contexto, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, se crea con base en la estructura programática, integrada por programas y subprogramas en los que se incluyen de forma coherente las acciones que realizan las dependencias y entidades para alcanzar sus metas y objetivos en concordancia con lo establecido en los programas de mediano plazo y en los operativos anuales.

2.3 TECNICO NORMATIVO

Dentro del contexto normativo, la administración pública federal se

apoya en otro tipo de disposiciones de carácter técnico, tales como manuales y circulares, los cuales intervienen de manera interna y específica en las funciones y organización de las dependencias que conforman la Secretaría de Educación Pública al pretender simplificar su estructura y procedimientos, corregir sus deficiencias y garantizar el crecimiento de manera más racional y ordenada.

2.3.1 MANUALES

Los manuales administrativos son documentos que indican, en forma ordenada y sistemática, la información relativa al comportamiento histórico de la institución en materia de organización, políticas y procedimientos, que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo. Constituyen una guía de imprescindible utilidad para los miembros de cualquier institución, sea de carácter público o privado. Existen diferentes tipos de manuales; sin embargo, para efectos de este trabajo únicamente se considerarán los manuales de organización y los de procedimientos.

- Manuales de Organización

De acuerdo con Miguel Duhalt Krauss, estos manuales "...exponen con detalle la estructura de la empresa y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos. Explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente contienen gráficas de organización, descripciones

de trabajo, cartas de límite de autoridad, etc."²⁰

Tomando en consideración esta definición, para el caso de la Secretaría de Educación Pública, sus manuales de organización no son respetados por las unidades que la integran en virtud de que la mayoría de éstas operan de manera distinta a la de su estructura autorizada propiciando con esto, complejidad en las jerarquías de puestos y confusión para señalar a las personas responsables de la ejecución de funciones y actividades con que se pretende alcanzar metas y objetivos de la institución; situación que se agudizó con la descentralización que se llevó al cabo en 1992, en la cual se hizo a los gobiernos estatales responsables de la educación básica de su jurisdicción, lo cual trajo como consecuencia que las unidades centrales sufrieran modificaciones estructurales que a la fecha no han definido su forma de organización.

Manuales de Procedimiento

Estos documentos también son conocidos como de operación y "...presenta sistemas y técnicas específicas. Señala el procedimiento preciso a seguir para lograr el trabajo de todo el personal de oficina o de cualquier otro grupo de trabajo que desempeña responsabilidades específicas."²¹ Estos manuales son importantes para los órganos de la administración pública

²⁰ Duhalí Krauss, Miguel, *Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 21.

²¹ Duhalí Krauss, Miguel, *Los Manuales de procedimientos en las oficinas públicas* cita a Graham Kelleg, M., *Preparación de manual de oficina* (Estado de Investigación No. 36), p. 22.

debido a que sirven de guía al personal para la realización de sus tareas mediante la utilización de métodos y procedimientos prescritos en los mismos.

2.3.2 CIRCULARES

Son documentos de carácter normativo que de manera interna emiten los titulares de las dependencias de la administración pública, facultad que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en el caso de la Secretaría de Educación Pública se delega en los responsables de sus áreas normativas. Al través de estos documentos se establecen las disposiciones de índole específica y particular que rigen el comportamiento administrativo y funcional, que deben seguir las instituciones educativas que la integran, en el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales que les son asignados para el logro de sus metas y objetivos programados.

Estos documentos tienen la facultad de ser modificados y derogados con prontitud y en la mayoría de los casos son de carácter transitorio; asimismo, comprenden las instrucciones que los órganos superiores de la administración pública dirigen a sus subordinados en relación con los servicios que les están encomendados. Son de aplicación general de acuerdo con el órgano que las emite y el ámbito de actuación en el cual deben aplicarse.

CAPITULO 3

LAS ETAPAS DE LA ADMINISTRACION Y EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

3.1 PROCESO ADMINISTRATIVO

Existen diversas escuelas o corrientes de pensamiento para el análisis y comprensión de la administración, algunos investigadores y estudiosos partidarios de la escuela operacional o del proceso administrativo, clasifican al que-hacer que en forma cotidiana desempeñan los administradores en diferentes faces, tomando en consideración las funciones que llevan al cabo en la consecución y logro de las metas y objetivos pretendidos por las instituciones llámense públicas o privadas. En su forma más simple la dividen en cinco etapas las cuales ordenan de acuerdo con su acción sustantiva en el tiempo, de la siguiente manera:

- Planeación
- Organización
- Integración
- Dirección
- Control

3.1.1 PLANEACION

Es la fase del proceso administrativo donde prevalece la creatividad como característica principal y se da respuesta a los principales cuestionamientos que se le presentan al administrador, quien debe definir al través de los caminos y tiempos óptimos para alcanzar los objetivos que se hayan fijado, considerando la cantidad y calidad de toda clase de recursos utilizables para lograrlos; literalmente se define como: "...acción y efecto de planear, que a su vez significa diseñar, elaborar o trazar el plan de una obra, imaginar o hacer planes; proyectar, fraguar o idear una serie de eventos con el propósito de lograr un resultado preconcebido. Algunos autores en vez del concepto planeación utilizan el de planificación o el de planeamiento; sin embargo, de acuerdo con la definición anterior y desde el punto de vista administrativo, es más correcta la noción de planeación".²²

3.1.2 ORGANIZACION

Es acción y efecto de organizar u organizarse, mediante la creación y funcionamiento de unidades administrativas, específicas y diferenciadas que se identifican como órganos a los cuales corresponde la instrumentación e implantación de los planes y concretar la estructura funcional de la entidad, la cual servirá de base en la realización de las acciones que previamente fueron

²² Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 167.

planeadas para alcanzar los objetivos y metas predeterminados; formalmente se define como un sistema de esfuerzo cooperativo, previo y debidamente planeado en coordinación con las tareas de la dependencia.

La "Organización. En su acepción, restringida se refiere a la conformación, acomodamiento o arreglo que tienen los órganos de una entidad colectiva; con una visión más amplia, es una forma de ordenación de las partes constitutivas de un todo, dispuestas de tal manera que su funcionamiento se realiza armónicamente gracias a la definición precisa del objetivo, ubicación y vínculos de cada una de ellas. En este sentido, la organización obedece originalmente a un criterio de división del trabajo que permite aprovechar las ventajas de la especialización, lo cual implica el análisis, definición, agrupación y asignación de actividades, para instaurar una estructura funcional que delimite los vínculos entre las partes, así como sus ámbitos de competencia y decisión, de acuerdo con los objetivos que se pretende lograr."²³

3.1.3 INTEGRACION

La integración es otra fase del proceso administrativo que consiste en agrupar y conjuntar las partes constitutivas de un todo, este concepto en su acepción escueta es la acción y efecto de integrar, verbo "...que equivale a completar, consumir, totalizar o componer

²³ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 168.

una entidad con sus partes constitutivas; asimismo se puede interpretar como la unificación de múltiples elementos de naturaleza diversa, cuya coordinación permite la cohesión en el funcionamiento de un todo. Administrativamente se define como la conjugación armoniosa y el suministro de los recursos humanos, financieros y materiales considerados como indispensables para la ejecución de actividades y la obtención de los objetivos asignados a una institución".²⁴

En este sentido, la integración vincula los recursos idóneos con las áreas de las dependencias del gobierno, de acuerdo con las características requeridas para la ejecución de actividades necesarias en la consecución y obtención de las metas y objetivos propuestos en los programas presupuestales. Su relevancia en la administración pública, está determinada por la conjunción de recursos humanos, al través del reclutamiento, selección, contratación, inducción, etc., de recursos financieros que implican la captación, manejo, control y distribución del capital y todo lo relativo al dinero necesario por la dependencia para su operación, y de recursos materiales que consideran la adquisición, recepción, almacenamiento, guarda y custodia de bienes de consumo y activo fijo demandados por las necesidades de las dependencias durante el proceso administrativo.

²⁴ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 169.

3.1.4 DIRECCION

La función primordial que tiene la dirección dentro del proceso administrativo, es la ejecución de los planes, soportada en su estructura organizativa, con todo el entorno normativo en que se incluyen los sistemas, métodos y procedimientos utilizando técnicas que permitan conducir las actividades del personal dentro de un marco formal de actuación para la consecución y logro de los objetivos de la dependencia. Algunos autores han definido a la administración como la ciencia que permite "hacer que otros hagan", bajo esta orientación la fase de dirección juega un papel preponderante pues precisamente la principal labor de cualquier directivo es lograr que sus subordinados cumplan con las tareas asignadas y contribuyan al logro de los propósitos institucionales.

"...De acuerdo con su significado etimológico es la vía o ruta que sigue un objeto en movimiento; consiste en llevar de manera directa una cosa hacia un sitio determinado; es una forma de guiar o encaminar las acciones a un punto señalado previamente, y es sinónimo de gobernar, conducir, mandar, encauzar y regir. En materia administrativa se identifica con el mando y la supervisión, implicando la emisión de instrucciones y la asignación de deberes a los subordinados; es una fase dinámica y cambiante que se relaciona con la conducción de elementos humanos y se puede definir como el conjunto de relaciones interpersonales en evolución continua, por las que el dirigente o líder de un grupo busca guiar los esfuerzos y auspiciar la motivación de sus subordinados, a fin de que sus

actitudes y aptitudes se orienten conscientemente hacia el logro de los objetivos de la institución".²⁵

3.1.5 CONTROL

Con base en la secuencia que, para fines exclusivamente didácticos, se presentó sobre los componentes del proceso administrativo, se define el control como su fase final y entre otras consideraciones puede interpretarse como: "...el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas, políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos".²⁶

De manera más simple, el objetivo que persigue el control dentro de la administración pública, es coadyuvar al logro de una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos presupuestarios en función de los objetivos y metas establecidos. Administrativamente se entiende como "...el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo con lo planeado, señalando en caso de omisiones y desviaciones las medidas correctivas conducentes. Implica el establecimiento de estándares de operación,

²⁵ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 170.

²⁶ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 171.

unidades de medida y normas para la actuación, así como la determinación de puntos estratégicos para la valoración de las acciones y la medición de resultados."²⁷

Desde el punto de vista teórico, en la fase de control concluye el ciclo que se inicia con la planeación, y por su naturaleza de conducción de eventos y de evaluación de resultados, se considera como una etapa que se debe ubicar como corolario del proceso administrativo, sin embargo, cada una de las etapas o fases de este proceso se interrelacionan o interpolan, como se puede apreciar cuando se elaboran planes y programas; en esta actividad se presentan acciones de organización, dirección y control, porque el equipo responsable de esa función debe estar adecuadamente organizado, su actividad requiere de la dirección necesaria para que la ejecución cumpla su cometido estando también sujeta al control correspondiente. Al analizar cualquiera de las otras fases del proceso administrativo, se llegará a la misma conclusión.

3.2 EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

El proceso de planeación, programación y presupuestación es uno de los instrumentos operativos y de corto plazo con que cuenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en virtud a que se lleva al cabo durante un año, a nivel global, sectorial e institucional, su

²⁷ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 172.

función es expresar anualmente, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los propósitos del plan nacional y los programas de mediano plazo, pues en él se precisan las prioridades y los puntos claves de la estrategia para la promoción del desarrollo económico y social de la población, como fin último del sistema.

El Plan Nacional de Desarrollo se elaboró dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como primera instancia de un esfuerzo en el cual todas las dependencias y entidades del país deben incrementar su capacidad operativa al planear sus actividades, para lograr el aprovechamiento racional y efectivo de los recursos y potencialidades del país. De esta manera, el sector educativo realiza un esfuerzo considerable de organización, producción, acopio de información y capacitación de personal, como fundamento indispensable para formular, instrumentar, ejecutar y evaluar planes y programas que, de manera efectiva le permitan alcanzar sus objetivos propuestos.

La herramienta principal utilizada por el sector educativo para el logro de este objetivo, es el proceso de planeación, programación y presupuestación, enfocado desde una doble perspectiva, la deductiva y la inductiva. Esta doble perspectiva asegura la participación de quienes dirigen y deciden, así como de quienes ejecutan directamente los proyectos; la parte deductiva se enfoca desde un marco referencial global, a nivel de subsecretaría con la definición de objetivos, metas y recursos; la inductiva hace lo propio pero a nivel de unidad responsable. De estas dos fases se pretende obtener una

resultante equilibrada que se ajusta por los niveles o techos financieros negociados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2.1 PLANEACION

La planeación se encuentra sumamente ligada al proceso de programación-presupuestación; por ello, en esta parte se tocarán aspectos más específicos tales como su definición e interrelación con estos últimos conceptos de carácter operativo, para evitar que sea confundida con otras fases del proceso administrativo y con etapas complementarias o fines diversos, estos conceptos entre otros son: Racionalización, programación, integración, coordinación, prioridades ejecutivas, ordenación administrativa y recientemente programación presupuestal, los cuales no indican el significado real de la planeación que consiste en "...escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. O dicho en otros términos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor."²⁸

De acuerdo con la definición anterior, la planeación es la parte más racional del proceso administrativo y programático presupuestal que se encarga del estudio y análisis de proyección futura, basándose en un proceso racional, organizado mediante el cual se establecen

²⁸ Jiménez Castro, W., Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, Fondo de la Cultura Económica, 1978, p. 119.

directrices, se definen estrategias a seguir y se seleccionan alternativas viables, así como, cursos de acción en función de objetivos y metas específicas; toma en cuenta la situación inmediata pasada y la disponibilidad de recursos reales y potenciales con el objeto de concretar planes y acciones específicas por realizar en el tiempo y en el espacio determinados.

"Así entendida la planificación puede concebirse y orientarse como el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales."²⁹ Para fines analíticos y de acuerdo con sus propósitos, la planeación puede clasificarse en tres tipos como son; planeación operativa o administrativa, económica o social y física o territorial.

- Planeación operativa o administrativa

Este modelo es en el que se ha hecho hincapié y en el encontramos la fase operativa de la programación presupuestal, se define como el "...proceso teórico-práctico de formulación y elección de labores futuras y que se basa esencialmente en la investigación de los hechos."³⁰ Su importancia radica en permitir elegir entre una serie de alternativas la más viable

²⁹ Jiménez Castro, W., op. cit., p. 119.

³⁰ Jiménez Castro, W., op. cit., p. 19.

para alcanzar las metas y objetivos programados; en esta selección, se considera el comportamiento del ejercicio inmediato anterior así como la determinación de rutas y tiempos cortos a fin de que la ejecución operativa de los programas se realice con eficacia.

Planeación económica o social

Se refiere a la cuantificación de las existencias de recursos y necesidades, así como a la determinación de metas y programas que han de ordenar esos recursos para dar atención a las demandas relativas al desarrollo económico y al mejoramiento social del país "Es un proceso mediante el cual se racionaliza la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar los objetivos y metas establecidos con base en las prioridades del desarrollo económico y social de un país. Asimismo, se definen tanto la acción directa del sector público como la indirecta (en forma concertada e inducida con los sectores privado y social) en función de los instrumentos de política económica idóneos para lograr tales objetivos y metas.

Este proceso requiere cumplir con la realización total de las siguientes etapas: Diagnóstico económico, formulación, discusión, aprobación, ejecución, control, revisión y evaluación."³¹ el propósito de este tipo de planeación está orientado principalmente al desarrollo socioeconómico de un país.

³¹ Carvajal M., Felipe y Canto G., Oswald, op. cit., p. 51.

- Planeación física o territorial

Es la elección apropiada de programas y normas que se aplican en el aprovechamiento y explotación racional de los recursos naturales de un país, entre otros, los agropecuarios, silvícolas, pesqueros, minerales y energía eléctrica, así como para el crecimiento de ciudades y colonización de regiones rurales, en este tipo de planeación recae la transformación de los recursos físicos con que cuenta la nación; por lo consiguiente el crecimiento y desarrollo del país se condiciona a la mejor elección que el gobierno considere de planes y programas para conformarla.

Por otra parte, según el período que abarque o pretenda cubrir, la planeación se divide en corto, mediano y largo plazo; para la mayoría de los autores, estos períodos quedan como sigue:

Planeación de corto plazo; es aquella que tiene metas a realizar, no mayores de un año y normalmente coinciden con la ejecución del presupuesto.

Planeación de mediano plazo: comprende metas de realización en períodos superiores a un año, pero menores de cuatro o de cinco, según el concepto que se adopte para la de largo plazo.

Planeación de largo plazo: es aquella que tiene metas de realización superiores de cuatro o cinco años, en relación con la anterior.

Una de las dificultades que se han detectado en el establecimiento de

la planeación democrática en México, es la falta de vinculación entre la elaboración de los planes de mediano plazo y los programas de corto plazo, con su realización y ejecución. En este sentido la administración pública mexicana presenta una notoria incongruencia en virtud a la diferencia enorme entre el decir y el hacer; esto es, se planea algo y suele hacerse lo opuesto o algo muy distinto. Más aún, esta incongruencia llega en ocasiones a un punto tal, que ni siquiera se llega a concluir lo planeado; todo esto entorpece el desarrollo nacional al impedir la realización de los objetivos prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente La Coordinación de Desarrollo y Formación Permanente del Instituto Nacional de Administración Pública, de acuerdo con un estudio realizado en mayo de 1993, relativo a la planeación, hace algunas apreciaciones que por su importancia y expresión sintética, es necesario señalar para una mayor comprensión de su participación en el proceso administrativo. Planear es el proceso de la toma de decisiones orientadas hacia el futuro tomando en consideración los siguientes elementos:

- Percepción del entorno
- Definición del propósito o fin de los cambios que se quieren efectuar en el entorno
- Diseño de los actos o acciones al través de los cuales se alterará el entorno

Por lo anterior, planear es actuar sobre algún objeto con el propósito de diseñar las acciones necesarias para efectuar cambios en sus

formas, las cuales, previamente se hayan definido. Asimismo se le conoce como el proceso de seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro, para formular las actividades necesarias y realizar los objetivos organizacionales y cuenta con las siguientes ventajas y desventajas:

Ventajas:

- Requiere de actividades con orden y propósito
- Señala la necesidad de cambios futuros
- Contesta a las preguntas "y qué pasa si..."
- Proporciona una base para el control
- Estimula la realización
- Obliga a la visualización del conjunto
- Aumenta y equilibra la utilización de las instalaciones
- Ayuda al titular de la institución a obtener status

Desventajas:

- Se limita por la exactitud de la información y los hechos futuros
- Su costo es elevado
- Presenta barreras psicológicas
- Ahoga la iniciativa
- Demora las acciones
- Es exagerada por parte de los planeadores
- Tiene limitado el valor práctico

3.2.2 PROGRAMACION

Una vez que se formulan los planes es necesario iniciar otra etapa de carácter administrativo denominada programación, la cual algunos autores consideran como: "...el proceso por medio del cual se definen estructuras programáticas, metas, instrumentos, políticas y recursos para el logro de los objetivos de corto y mediano plazo fijados en los planes y que se irán concretando a través del proceso presupuestario, considerando las limitaciones y posibilidades reales dentro del contexto socioeconómico."³² de manera específica, la programación se entiende como una técnica que consiste en formular planes operativos con objetivos, metas y acciones concretas; contempla tiempos de realización y responsables de su ejecución. Por cuestiones prácticas para su estudio los administradores la clasifican en:

- Económica y social
- Financiera
- Presupuestaria

- Programación económica y social

Es el proceso permanente de previsión, decisión, organización y concertación que se da entre los sectores público, privado y social, al través del cual se traducen los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo en acciones de corto plazo para alcanzar los objetivos anuales de crecimiento y desarrollo económico y social del

³² Carrvajal M., Felipe y Canto G., Osvaldo, op. cit., p. 51.

país; en la medida de la eficiencia de este proceso programático se encuentra la situación futura de la nación en virtud de que su formación está determinada por su situación económica y el desarrollo social de la población

- Programación financiera

Consiste en la previsión y distribución de los recursos monetarios en función de las fluctuaciones que registran los precios de las materias primas, los flujos de capitales y sus repercusiones sobre el nivel y la orientación del ingreso a fin de lograr la estabilidad de los precios internos, pleno empleo de los recursos y equilibrio de la balanza de pago, la eficacia en el manejo y distribución del dinero en materia presupuestal permite su optimización y se traduce en hacer más con menos o lo indispensable, así como emplear los recursos para los fines a que fueron asignados o en funciones prioritarias para el logro de metas programadas.

- Programación presupuestaria

Es el proceso al través del cual se transforman los objetivos y metas de largo y mediano plazo de los planes nacionales, en corto plazo, agrupando actividades afines y coherentes de realización inmediata en programas específicos de acción asignándoles recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución. Para realizar una programación eficiente que cumpla con los propósitos establecidos en el plan, es necesario tomar en consideración una serie de principios básicos que la conforman tales como:

Racionalidad

Consiste en seleccionar con inteligencia, alternativas viables de acción para aprovechar al máximo los recursos disponibles para el logro de metas y objetivos.

Previsión

Es acción o efecto de prever y consiste en tomar en consideración acciones futuras para que con base en ello, se fijen los plazos de las actividades que se planean.

Universalidad

Bajo este principio, la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión del gobierno, abarcando las diferentes fases del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que produce su aplicación.

Unidad

La unidad surge como consecuencia del principio de universalidad ya que consiste en que los planes deben estar integrados entre sí, formando uno solo, todo orgánico y compatible.

Continuidad

La programación es un proceso de duración ilimitada que no tiene fin en el tiempo, es constante ya que necesita obtener el máximo rendimiento de los recursos.

Inherencia

La programación es necesaria en cualquier organización humana por consiguiente, es inherente a la administración. Estos principios adquieren su validez real en el proceso de programar al través de cuatro etapas operativas denominadas:

Formulación

La formulación de cada programa se basa en técnicas adecuadas según su tipo; sin embargo, los estudiosos de la materia consideran que la metodología a emplear es común, ya que se inicia con un diagnóstico de la situación, tomando como base informaciones estadísticas y la observación directa, para determinar los principales problemas y su causa, hecho lo anterior, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo, se formulan metas concretas de acción y por último se calcula de acuerdo con su coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesitados para alcanzar las metas fijadas.

Discusión y aprobación

Toda programación debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos con el desarrollo nacional.

Ejecución

Consiste en llevar a la práctica los programas, siendo la administración pública la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas previamente establecidas.

Control y evaluación de los resultados

En la medida que las acciones inherentes a los programas se ejecutan, es preciso controlar sus resultados mediante la obtención constante de información relativa a la forma como se cumplen las metas trazadas, con este examen periódico se pretende que las instituciones públicas conozcan con oportunidad los errores o desviaciones en que han incurrido o los que se puedan propiciar por falta de registros y seguimiento oportunos, a fin de corregir rumbos y tiempos a seguir, evitando con esto retraso en las acciones programadas, para optimizar al máximo los recursos humanos, financieros y materiales disponibles.

3.2.3 PRESUPUESTO

La palabra presupuesto, se compone de dos partes, "pre", que indica antelación y "supuesto" participio pasivo de suponer que significa dar por sentado un asunto para pasar a otro, considerarlo cierto y admitirlo, ésto es; dar por anticipado hechos que se pretenden realizar a futuro; el presupuesto es un término ampliamente empleado en el proceso administrativo y los estudiosos de esta ciencia con apego al significado etimológico de la palabra, lo conciben como: "Estimación financiera anticipada; generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado.

Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

En México, el presupuesto refleja los egresos del gobierno federal, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos de la Federación.³³ El presupuesto es un plan de acción, expresado en términos monetarios que constituye una fase de la planeación, integra un conjunto de decisiones que determinan los propósitos de un organismo así como los medios para lograrlos en los que le incluye la disposición de los recursos humanos, materiales y financieros, los métodos de trabajo y las medidas de tiempo y calidad.

Los procesos de programar y presupuestar están ligados entre sí en virtud de que uno forma parte del otro, desde este punto de vista, el presupuesto es el instrumento de la programación que tiende a disciplinar la acción del gobierno permitiendo a los contribuyentes conocer la forma en que se aplican los ingresos captados por concepto de impuestos fiscales, productos y aprovechamientos, en la medida de que el objetivo se enfoca en lo que se pretende hacer, se diferencia sustancialmente del presupuesto tradicional el cual se caracterizaba por lo que el gobierno compraba y sólo permitía controlar la corrección de los gastos, es decir, si fueron pagados los sueldos a los empleados debidamente nombrados, si a los egresos variables corresponden los comprobantes necesarios. Con el presupuesto por programas, en cambio, se toma como punto determinado una meta concreta.

El proceso del presupuesto por programas, al igual que la planeación administrativa, se basa en datos obtenidos al través de información

³³ Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el proceso de planeación, p. 112.

histórica de carácter estadístico e informes contables de operaciones financieras. En este proceso, se aplican los principios de flexibilidad y continuidad de la planeación que conjuntamente con los conceptos fundamentales de validez general a los que se circunscriben las acciones del proceso presupuestario en su conjunto hacen posible la eficacia de la operación presupuestal; estos principios son variados sin embargo, únicamente se mencionan los más representativos como son:

Universalidad

Se conoce como generalidad ya que debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, sin ser rígida y negar todos los fondos extrapresupuestales, sino en el sentido sustantivo de incidir todas las operaciones que articulan los programas entre sí.

Exclusividad

El presupuesto necesariamente debe contar con materias programáticas y financieras sin incluir cuestiones legales que separen fondos en actividades al margen de los programas gubernamentales que no sean inherentes al mismo, o sea que toda materia que no sea programática y financiera debe quedar excluida del presupuesto.

Programación

El presupuesto debe contar con todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarios, acciones y mecanismos a desarrollar para conseguirlos y los recursos necesarios para ejecutar esas acciones.

Periodicidad

Es la vigencia presupuestal; generalmente en México es de doce meses y se denomina anual o principio de la anualidad; este principio armoniza las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un período presupuestario que no sea tan extenso que imposibilite la previsión, ni tan corto que impida la realización de las correspondientes acciones.

Claridad

El presupuesto debe ser claro, preciso y conciso de manera que facilite la gestión del gobierno y la opinión pública por su fácil interpretación.

Publicidad

Todo presupuesto debe constituir una fuente de información y difusión tanto para el sector público como el privado a efecto de enterarse de las actividades que desarrolla el gobierno.

Especificación

Es el suministro de información necesaria que debe tener el documento presupuestal para ser un instrumento útil para quien va dirigido, se relaciona con el aspecto financiero del presupuesto y la información que genera no debe ser tan excesiva que imposibilite la previsión, ni tan sumaria que impida la realización de las actividades consideradas en los programas.

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

Unidad

Bajo este principio el presupuesto del sector público debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado, con apego a la política presupuestaria definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley correspondiente en un solo método y expresándose uniformemente.

La consideración de estos principios en la elaboración y ejecución del presupuesto, fortalecen el desarrollo económico, político y social del país, en virtud de que para el gobierno federal, el presupuesto es la principal herramienta con que cuenta para asignar, autorizar y controlar la mayor parte de recursos que requieren los programas consignados en el Plan Nacional de Desarrollo, cuya conversión en una serie de presupuestos anuales es la etapa operativa más importante del proceso de planeación.

3.3 LA IMPORTANCIA DEL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Al concluir el aspecto teórico de la planeación, programación y presupuesto es importante señalar su relación y aplicación en la administración pública, donde este proceso se considera una herramienta de apoyo para determinar las variables básicas del gasto público, que toma en cuenta tanto las tendencias observadas en años anteriores, como los crecimientos promedio previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, asimismo, permite examinar las prioridades fijadas a nivel global, sectorial y regional, así como las condiciones

de la coyuntura económica prevaleciente y a partir de ello; se elaboran los lineamientos sectoriales de congruencia global, con el propósito de establecer pautas específicas de acción para cada sector administrativo, sobre cuya base se distribuyen los recursos.

La programación del ingreso se lleva al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplicando el análisis histórico de comportamiento de las fuentes de financiamiento y sus relaciones macroeconómicas, cálculo de subsidios y, en general, estudios de comportamiento de la demanda para la estimación del ingreso global y por renglones específicos de necesidades. Para la administración pública, el proceso de planeación programación y presupuesto ha sido una herramienta que le permite de manera operativa atender las necesidades demandadas por la población. En este sentido la técnica de planeación contribuye a definir en forma racional e integral el modelo de país al que aspira el gobierno federal, la política macrosocial y las políticas sectoriales, precisando los objetivos nacionales en materia de justicia social e independencia nacional, así como los objetivos concretos tales como: la alimentación, salud, educación y vivienda, adicionales a las políticas y estrategias a largo y mediano plazo.

Con la programación se pretende que las acciones del Estado no respondan exclusivamente a propósitos inmediatos, para que prevalezca lo importante sobre lo urgente, superando los problemas coyunturales con una visión clara de la estructura económica y social que se desea para el futuro. Asimismo, se busca orientar la acción del gobierno en función de un proyecto nacional a largo plazo, cuyo

objetivo central es lograr la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías nacionales, mediante la producción de los bienes y servicios socialmente necesarios.

En síntesis, la programación para el gobierno federal debe ser un proceso creativo que permita articular eficazmente acciones y realizarlas con la mejor calidad y con la máxima eficiencia posible, sin más limitaciones que la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros existentes; debe definir el "qué" y "cómo hacer" las cosas, agrupando las acciones en una estructura de programas y subprogramas, que a su vez están integrados por conjuntos de acciones con objetivos comunes dentro de cada unidad administrativa.

Por otra parte, un propósito importante de la administración pública fue el de articular el plan de mediano con el de corto plazo, para lo cual utilizó la programación operativa anual en las diferentes vertientes de instrumentación que coadyuvaron a compatibilizar los objetivos del plan y los programas. Con la incorporación de los programas operativos anuales, se pretende orientar al presupuesto de egresos de la federación, haciendo incidir las prioridades de mediano plazo para materializar la estrategia de cambio estructural señalada en el plan; con esta, se logró avanzar en la definición de los criterios generales de política económica y social, principalmente con la especificación y vinculación de políticas sectoriales.

Con la elaboración de los programas de mediano plazo y los operativos anuales específicos, se comenzaron a deslindar las áreas

objeto de concentración, al través de propuestas de convenios; contratos con los grupos sociales interesados en la ejecución concertada con los objetivos del plan y los programas; se efectuaron dictámenes sobre los instrumentos de la programación anual; con el fin de que las dependencias y entidades cumplieran con la normatividad de acciones en el área de planeación. Se vigiló que existiera congruencia entre el plan y los programas, así como en la ejecución de los programas y presupuestos de las distintas entidades de la administración pública.

En este sentido, el proyecto es la expresión celular básica de la programación, por medio del cual han de precisarse estrategias, políticas y metas y establecer una prioridad en función de las necesidades sociales. El proceso de programación ha de tener doble perspectiva, deductiva, visión de quien dirige, e inductiva, visión de quien ejecuta, es decir, que debe partir de lo general para llegar a lo particular e inversamente, de tal forma que primero se integre un marco referencial de grandes metas y recursos por subsector, posteriormente se haga lo propio en cada entidad federativa y unidad administrativa y con ello, se obtenga una resultante equilibrada, expresada en el esfuerzo de los diferentes niveles estructurales de la dependencia.

El proceso actual tiene un soporte teórico y se inserta en el proceso de la administración pública que comprende las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, ejecución, control y evaluación. Se pretende con ello asegurar que la programación sea un proceso detallado derivado de la planeación, no sólo declarativo

sino metodológico, que incorpore metas definidas por los programas de mediano plazo a efecto de que el esfuerzo anual se acerque de manera consistente al futuro deseable.

Este esfuerzo se materializa con el presupuesto anual que es utilizado por el gobierno federal para vincular el corto con el mediano plazo, y establecer la vinculación del plan-presupuesto, el Programa Operativo Anual (POA), es el medio por el cual se traducen las políticas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los planes sectoriales y regionales, en acciones programáticas, estratégicas y/o prioritarias que sirven de marco de orientación, definición y coordinación de los programas, objetivos y metas que se concretan en el presupuesto de egresos de la federación; no se limita a señalar únicamente el monto de recursos que se requieren para que se realicen las actividades programadas, sino que también expresa las líneas generales, las prioridades para la asignación y el uso de los recursos y metas que se esperan alcanzar.

De lo anterior se deriva que el presupuesto anual nunca debe actuar como factor limitante del desarrollo económico, por falta de recursos disponibles, ya que debe constituirse en un instrumento por medio del cual los recursos con que se cuente, se pongan a disposición de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y consecuentemente sean asignados apropiadamente, conservando el equilibrio necesario entre ingresos y egresos, evitando empantanamientos o perturbaciones económicas durante la ejecución. Se debe utilizar como un proceso de cálculo y asignación de

recursos, con base en costos unitarios, y considerarse como un producto derivado de la programación, no el instrumento esencial, como se venía considerando anteriormente. En esta medida la planeación y la acción presupuestal constituyen un doble proceso, en el que los datos de uno de ellos sostiene a los del otro.

Con el proceso de planeación, programación y presupuesto la administración pública establece un proceso tecnificado que dio lugar a un sistema integral en las distintas dependencias gubernamentales, con lo que se pretendió evitar duplicación en los gastos, orientando las erogaciones hacia lo prioritario. Esta situación la podemos observar a detalle en la Secretaría de Educación Pública, donde se estudia de manera analítica el proceso de planeación, programación y presupuesto, así como la repercusión económica de su ejecución.

Finalmente, para concluir es necesario destacar que a pesar de la importancia que tiene el presupuesto anual para el sector público en el manejo de los recursos y la aplicación de programas, no contempla todas las transacciones ya que en él, sólo se presenta el total del gasto que el gobierno central efectúa y no se agrega el que cada gobierno estatal y municipal, erogan derivado de sus propios recursos, por lo que en un momento determinado se desconoce la magnitud y la composición de la inversión pública, lo cual hace muy difícil la distribución equitativa de recursos. Un ejemplo de esto podrían ser los gastos de un programa educativo, en el que la administración central financia parte de las erogaciones y el resto el gobierno estatal y municipal, provocando con esto el desconocimiento total del monto invertido por el sector público en esta actividad.

Al igual que la planeación, el proceso de programación en la Secretaría de Educación Pública no cumple con su cometido, de racionalizar y optimizar el gasto público federal autorizado por la H. Cámara de Diputados para cubrir las necesidades educativas, en virtud de que las áreas de este sector, responsables de su elaboración, en el Programa Operativo Anual presentan metas y objetivos tan complejos que se dificulta su comprensión y por lo consiguiente su cuantificación para presupuestar los recursos monetarios, lo cual propicia que no exista reciprocidad entre lo programado y lo presupuestado.

Una muestra de esto se puede observar en el Programa Operativo Anual de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, en donde las metas establecidas están determinadas por las "horas hombre empleadas en auditorías practicadas", lo cual no es fácil de precisar en virtud de que el tiempo en la práctica de una auditoría, esta determinado por el grado de dificultad que presentan los controles y registros con que cuentan las áreas a revisar, para el manejo de sus recursos presupuestales, situación que desconoce esta unidad, al establecer las metas que pretende alcanzar.

Otro ejemplo se presenta claramente en las disposiciones y principios del proceso programático-presupuestal, cuando las dependencias del sector educativo evaden el punto donde se señala que los gastos del presupuesto programado, deben especificar la partida presupuestal a la que corresponde su erogación, al través del capítulo 4000 denominado "Subsidios" en virtud de que por medio de éste, se

solicitan recursos como apoyo a la educación en sus diferentes niveles, los cuales una vez autorizados se reparten para su erogación a las unidades administrativas que los conforman quienes lo pueden ejercer con mayor flexibilidad sin importar la partida de gasto en que se ejerza.

El presupuesto asignado al capítulo 1000 "Servicios Personales", es una muestra más de como la programación del gasto público federal, se realiza en la Secretaría de Educación Pública única y exclusivamente como un mero trámite para cumplir con las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la autorización del presupuesto, en virtud de que éste no guarda ninguna relación con las funciones que realiza el personal, ni con las metas previstas, en los programas operativos anuales de las dependencias del sector educativo puesto que su ejercicio se eroga de manera mensual por doceavas partes.

CAPITULO 4

EL PROCESO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

4.1 IMPORTANCIA DEL PROCESO

El manejo programático-presupuestal históricamente se encuentra inmerso en una serie de cambios de carácter estructural, funcional y organizacional entre los que destacan en primera instancia la etapa de programación para la asignación del presupuesto tradicional; el cual se caracterizó por la importancia que tuvieron los pagos como parte del gasto, a diferencia de lo que se pretendió con el presupuesto por programas que estableció la administración pública en la siguiente etapa, al considerar como prioritario lo que se hace, bajo una nueva orientación en la cual, cobra mayor relevancia la consecución de metas y objetivos que el gasto en sí.

Con la transformación del presupuesto, como instrumento de costeo y asignación de recursos financieros a las acciones definidas por la programación, el gobierno federal pretende en la actualidad, implantar un mecanismo generalizado para todas las dependencias de la administración pública central y paraestatal, para asegurar la relación directa y causal entre lo que se programa y presupuesta, es decir, entre las metas y los recursos, de tal forma que éstos, aumenten o disminuyan en proporción a las metas establecidas, a más

metas, más recursos, a menos metas menos recursos.

Este mecanismo se denomina "técnica de costeo base cero" y vincula los recursos no financieros al través de unidades de aplicación con los financieros necesarios para su obtención; permite analizar los recursos que varían en razón de las metas finales o intermedias por alcanzar y precisa los recursos para realizar las acciones, definiendo su cantidad por unidad de acción. Si los recursos son aplicados o utilizados en elementos humanos, operativos o materiales, se denominan "unidades de aplicación de los recursos", las cuales deben definirse en relación con las metas y reglas de acción; una vez especificada la cantidad de las unidades y conocido el costo unitario de los recursos, es posible calcular el presupuesto en razón a la cantidad de unidades y metas programadas.

Esta técnica presupuestal en la Secretaría de Educación Pública, es la herramienta principal de apoyo para la asignación de recursos y con base en ella, se formula el programa anual a nivel de proyecto, considerando todas las actividades que competen a sus unidades administrativas agrupadas en el elemento básico denominado programación, ya se trate de inversión o gasto corriente; en este proyecto se establecen los objetivos, políticas, estrategias, acciones, recursos no financieros y metas concretas a cumplir, de acuerdo con los programas establecidos para atender las demandas de la población en materia educativa, según los recursos asignados para la consecución de las metas, obligando a las áreas de planeación a formular un presupuesto bajo el método de costos unitarios, integrado en paquetes de decisión y conforme a los lineamientos de

política educativa.

4.1.1 EVOLUCION DEL PROCESO EN EL SECTOR EDUCATIVO

A partir de 1977, el sector educativo estructuró la técnica de "presupuesto por programas", e inició la formulación de proyectos, consolidada al inicio de la década de los ochenta; en este año se creó el plan regulador del sistema educativo nacional de mediano plazo, denominado Plan Nacional de Educación de donde se desprendieron las Metas del Sector Educativo 1978-1982, primer intento sistemático por planear la educación en México. Durante este período la planeación y presupuestación se efectuó como ejercicio de costeo del programa definido. Para 1984, con base en la Ley de Planeación y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se formuló el programa sectorial denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

Durante 1989, el gobierno federal aprobó la elaboración del Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994, cuyos lineamientos emanaron de las propuestas realizadas por la población al través de la consulta popular, donde se recabaron más de 65 mil ponencias en las que intervinieron maestros, padres de familia, alumnos, profesionistas e intelectuales de todo el país, cuyas conclusiones delinearon el perfil educativo que la sociedad decidió dar a los servicios del sector, diferenciándose de la educación tradicional en que ésta, para la elaboración de los libros

de texto, únicamente consideraba la participación de investigadores y especialistas en la materia.

Esta gama de avances y transformaciones, fueron retomadas por la actual administración con el propósito de perfeccionar el proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación, incorporando técnicas y métodos que permitan identificar necesidades y atenderlas, así como conducir y evaluar las acciones realizadas; para el efecto, se pretende la determinación de metas en función de la demanda potencial y específica de servicios, de los recursos no financieros disponibles y el cálculo del presupuesto con base en costos unitarios, desarrollando la técnica de presupuesto integral base cero.

4.1.2 LOS PROCEDIMIENTOS DE LA PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

El proceso de programación-presupuestación hasta 1993, se inicia en la programación, es decir, destaca lo que se pretende realizar y su marco de actuación está dado por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas institucionales de mediano plazo y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que define los objetivos a lograr, las políticas y estrategias; aspectos que son considerados para la elaboración de su Programa de Operación Anual (POA).

Los programas se formulan con base en la demanda global (potencial)

y específica de cada uno de los servicios y la disponibilidad real de recursos no financieros a nivel de programa, subprograma y proyecto, en los que se calculan las metas que se considera alcanzar, tomando como base los costos integrales e históricos y el efecto de la inflación, de acuerdo con los datos emitidos por el Banco de México. Esta nueva orientación incorpora la técnica de presupuesto incremental para, cubiertos estos pasos definir las prioridades para la asignación de recursos, a fin de distribuirlos por paquetes de decisión, metas y objeto del gasto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer a la Secretaría de Educación Pública, por medio de la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, área responsable del trámite presupuestal del sector educativo, el monto de su techo financiero, para distribuirlo en las distintas unidades administrativas que lo integran; con apego a los paquetes de decisión. Una vez realizada la distribución y conocido el alcance de las metas, se analizan y ajustan a los montos finales con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la autorización definitiva.

Con los niveles presupuestales definidos se integra el proyecto final de programa-presupuesto, el cual se envía a la secretaría mencionada para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que consolida los proyectos finales de las dependencias administrativas centrales y paraestatales, una vez aprobado el proyecto por la H. Cámara de Diputados, éste es comunicado a las unidades administrativas del sector educativo, al través de las áreas de planeación, estructurado por programas, subprogramas y

proyectos, señalando los gastos atados, a efecto de que procedan a distribuirlo entre proyectos y conceptos de gasto. Este proceso operativo se denomina reprogramación presupuestal.

El Manual del Proceso de Planeación Programación y Presupuesto 1993 para las dependencias y entidades de la Secretaría de Educación Pública, emitido por la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, establece: producir un programa anual del sector educativo que defina las acciones a realizar por cada unidad administrativa, agrupadas en proyectos con objetivos claramente definidos, estrategias, acciones y metas; elaborar un presupuesto por programa de acuerdo con los costos esperados para el año de aplicación y deducir del programa-presupuesto los subproductos de, programas de inversión, adquisiciones y trabajo. En este proceso el sector educativo considera las siguientes estrategias:

- Regir el proceso con base en los lineamientos contenidos en el programa sectorial, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los convenios estado-federación, la Ley de Presupuestos Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Planeación; se prevén las acciones para disminuir el déficit de atención a la demanda de la población, mejorar la calidad de la educación, elevar la eficiencia de los servicios que le competen y usar la técnica de presupuesto integral en paralelo a la de presupuesto incremental. Los responsables de la planeación deben establecer las metas y necesidades de recursos no financieros en la fase inductiva, los coordinadores

administrativos, sólo deberán intervenir en los temas presupuestales. Estos proyectos deben considerar el modelo de asignación de recursos con base en niveles de esfuerzo, prioridad de los proyectos e importancia del gasto en razón de su objeto agregado (capítulo de gasto).

- Depurar los procesos computarizados de cálculo del irreductible, costos unitarios, inflación, cálculo del presupuesto integral y paquetes de decisión, en sistemas que permitan flexible y rápidamente el recálculo por los parámetros, asimismo, concertar oportunamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los pretechos y el techo financiero, a efecto de asegurar la cobertura de las necesidades mínimas del sector y la asignación suficiente de recursos para las prioridades sectoriales nacionales. Finalmente, procurar que la distribución del presupuesto que efectúen las unidades responsables etiqueten al máximo posible los recursos, a efecto de agilizar el ejercicio del presupuesto.

Todas estas estrategias consideradas en el proceso de programación-presupuestación se sustentan en los siguientes principios:

- Planear y programar a partir de las necesidades educativas de la población
- Deducir la programación anual de la planeación de mediano plazo
- Desarrollar la planeación y la programación con base en un método deductivo-inductivo que permita conocer la visión,

lineamientos y prioridades, de quién dirige y la de quién ejecuta, para conciliarlas en objetivos, estrategias, acciones y metas racionales y eficientes

- Prever el uso intensivo y eficiente de los recursos no financieros disponibles como único inicial de la programación de acciones
- Utilizar métodos de jerarquización para ajustar finalmente la programación de acciones a la disponibilidad real de recursos financieros
- Elaborar los presupuestos mediante la valorización de las acciones definidas por la programación, asegurando eficazmente la relación causal entre ambos recursos
- Calcular los presupuestos mediante la estimación de costos

El orden en que se describen estos principios no quiere decir que es la forma estricta como se deben de presentar en el proceso programático-presupuestal, lo importante es que las dependencias los consideren y apliquen durante las etapas del proceso, como una estrategia que les permita simplificar y concretar las acciones de los programas operativos anuales, así como el costo para la ejecución de los mismos

4.2 ACCIONES OPERATIVAS DEL PROCESO

Las acciones necesarias para el desarrollo del proceso inician con una etapa normativa a cargo de la Secretaría de Educación Pública, al través de la Dirección General de Planeación, Programación y

Presupuesto, unidad responsable encargada de recabar los anteproyectos de presupuesto y consiste en el diseño de información, formatos, reportes (impresos y magnéticos), y un programa de capacitación. El proceso de programación que se ha consolidado hasta 1993, tiene como objeto estructurar el programa anual de acciones del sector, así como el presupuesto para llevarlo al cabo y se divide en tres etapas.

4.2.1 ANTEPROYECTO DEL PROGRAMA SECTORIAL (POA) ETAPA 1

El Anteproyecto del Programa Sectorial (POA) consta de dos fases; la deductiva que consiste en la definición de objetivos específicos, estrategias, metas por subprogramas y asignación de prioridades de proyectos, conocidas como instancias de decisión política y la fase inductiva del anteproyecto institucional, en donde se definen las metas, nuevas necesidades y lineamientos por proyectos, de las dependencias y organismos del sector; asimismo, se determinan las metas a nivel de subprograma con el análisis de las etapas deductiva e inductiva y se realizan los ajustes y/o aprobación de los mismos. El producto de esta etapa lo constituye el Programa Operativo Anual (POA) previo.

4.2.2 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO SECTORIAL (APS) ETAPA 2

La segunda etapa del proceso la constituye el Anteproyecto de

Presupuesto Sectorial (APS) y consta de dos fases; la primera relativa a costos, la cual se efectúa con base en paquetes y cuotas, y con la participación de las unidades responsables, se calculan los costos unitarios de las metas principales de cada proyecto y la segunda fase denominada presupuestal en la cual, con base en las metas programadas para el año siguiente y los costos unitarios, se procede al cálculo del presupuesto integral por niveles de esfuerzo y prioridades de modernización. El producto de esta etapa lo constituye el Anteproyecto de Presupuesto Sectorial (APS) previo.

4.2.3 PROYECTO DE PROGRAMAS - PRESUPUESTO SECTORIAL (PPS) ETAPA 3

En esta etapa se encuentra inmerso el proyecto de Programa-Presupuesto Sectorial (PPS), en el cual resaltan aspectos importantes tales como:

- La asignación factible, con base en el paquete definido por el modelo de asignación de recursos y el techo financiero, se define el alcance del programa.
- Análisis de insuficiencias y limitaciones; con base en las acciones consideradas no realizables dado el techo financiero, se determina el importe y efectos que en las acciones regulares y en las prioridades de la modernización generan las limitaciones presupuestales.
- Negociación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

con base en el análisis de insuficiencias y limitaciones, se concertan con la misma los ajustes factibles al techo financiero y a las metas anuales.

- Integración, se somete a consideración del C. Secretario de Educación Pública el programa presupuesto, para los ajustes que éste señale y se integran todos los proyectos para la configuración final del sector, por programa, subprograma y unidad responsable.

- Llenado de formatos y cintas; la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto recaba los anteproyectos de presupuestos de las dependencias y entidades del sector educativo e integra la información en los formatos y cintas que para el efecto establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Autorización del titular de la Secretaría de Educación Pública; integrados los anteproyectos de presupuesto de las unidades administrativas en los formatos y cintas establecidos, se presenta el Programa-Presupuesto del Sector para su autorización final. Los productos de esta etapa son; el Programa Operativo Anual (POA) y el Anteproyecto de Presupuesto Sectorial (APS) definitivos, los cuales se entregan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.3 EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

Los objetivos y estrategias de política económica del gobierno federal se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de mediano plazo, los programas operativos anuales y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que en materia de presupuestación, control y manejo de los fondos federales rigen la actividad cotidiana de las operaciones del ejercicio del presupuesto que realizan las dependencias, en la consecución y alcance de las metas previamente establecidas en su Programa Operativo Anual.

4.3.1 MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia globalizadora ha desarrollado diversas acciones a fin de que el ejercicio del gasto público se realice dentro de un marco de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, para tal efecto constituyó el Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal en 1979, para 1993 conforme a los lineamientos de modernización administrativa del ejecutivo federal, esta secretaría emitió el Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Centralizada que pretende eficiencia, agilidad y flexibilidad en el ejercicio del gasto para el seguimiento y control adecuados de la gestión presupuestaria.

Este documento incorpora las últimas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al reglamento interior de la secretaría, contiene disposiciones normativas destinadas a lograr una mayor simplificación en las actividades de las dependencias, elevar la eficiencia en el control del gasto bajo una regulación que permita evaluar la aplicación de los recursos federales con apego a la legislación; presenta de forma clara y transparente los trámites que se requieren para la ejecución eficaz del gasto, elimina procedimientos innecesarios e instancias inútiles de decisión y constituye un instrumento de apoyo para los servidores públicos responsables del ejercicio presupuestario.

4.3.2 SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

El Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Centralizada es emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano globalizador, con el objeto de que sea aplicado por las distintas dependencias del sector público, y con apego en las disposiciones señaladas realicen las acciones tendentes a erogar su presupuesto autorizado de acuerdo con los criterios de disciplina, austeridad y racionalidad en el gasto, además de enfatizar la regulación y evaluación en la aplicación de los recursos asignados.

La Secretaría de Educación Pública al través de la Dirección General

de Planeación Programación y Presupuesto, tiene la responsabilidad de recibir el citado documento y con base en él, establecer las disposiciones de carácter interno por medio de la elaboración de un manual apropiado a las necesidades del sector educativo, que sirva de orientación a las unidades administrativas que lo integran, en el manejo, control y registro de los recursos presupuestales asignados para el desarrollo de sus funciones y que estos se utilicen de forma racional en beneficio de los objetivos programados.

4.3.3 EVOLUCION DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS DEL SECTOR EDUCATIVO

Derivado de lo anterior, en 1970 se elaboró el Manual para el Ejercicio del Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, en el cual se contemplaban exclusivamente las etapas del proceso operativo para el ejercicio del gasto y se detallaban las erogaciones a nivel de programa, subprograma, proyecto, capítulo, concepto y partida presupuestal; asimismo, se especificaba la unidad responsable del manejo, control y registro de los recursos autorizados para la ejecución de los programas operativos anuales de las dependencias del sector.

Para 1981 - 1982, la extinta Dirección General de Organización y Métodos, con el apoyo de las demás dependencias que formaban parte de la estructura de la Secretaría de Educación Pública, formuló de manera superficial manuales de organización y procedimientos, para

actividades sustantivas y administrativas de los diferentes niveles educativos, los cuales por la premura del tiempo en que fueron elaborados, no contemplaron el total de operaciones a realizar por la institución, tanto para el ejercicio presupuestal, como para la atención de necesidades educativas de servicio demandadas por la población.

Estos manuales no se elaboraron para sustituir el manual para el ejercicio del presupuesto, sino con la idea de complementarlo, lo cual constituyó una inadecuada duplicación que hasta la fecha rige por partida doble el criterio de las dependencias del sector educativo en la elaboración de los controles para el manejo y registro del ejercicio presupuestal, según el gasto asignado para la conclusión de sus metas, al través del Programa Operativo Anual. Así, cualquier modificación, transferencia o ampliación la llevan al cabo las dependencias normativas del sector al través de circulares internas de carácter coyuntural, rebasando con ellas el proceso de programación, presupuestación y evaluación.

En virtud de que el manual para el ejercicio del presupuesto data de 1970, y que las normas y procedimientos para la administración de recursos presupuestales y las operaciones derivadas para su manejo se elaboraron en 1981 - 1982 de manera precipitada, se propició la omisión de actividades que forman parte del proceso administrativo presupuestal, así como errores y duplicación en algunos procedimientos que si fueron considerados en los mismos. Por ello, la Secretaría de Educación Pública no cuenta en la actualidad con

una herramienta eficaz que le sirva de apoyo en el proceso presupuestal.

En consecuencia, se opera con normas y disposiciones obsoletas que impiden establecer procedimientos eficientes para el control y registro operativo de las acciones que las dependencias administrativas llevan al cabo con los recursos financieros y no financieros en las fases que conforman la ejecución del presupuesto.

En estas fases se observan claramente las irregularidades y deficiencias que existen en la administración de los recursos presupuestales, por parte de las unidades responsables de su manejo, lo cual propicia que las metas y objetivos programados por el sector educativo para atender las necesidades demandadas por la población, no sean alcanzadas.

4.4 ETAPAS DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO EN EL SECTOR EDUCATIVO

Para el ejercicio de los recursos presupuestales, las dependencias normativas de la Secretaría de Educación Pública establecen que las áreas administrativas del sector contemplen en sus controles y registros las distintas etapas que siguen los recursos del presupuesto, una vez que éste es liberado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales consisten en su asignación original y autorización, modificaciones que la incrementan o disminuyen, la erogación de recursos y las economías al concluir el ejercicio fiscal pesupuestado.

4.4.1

ASIGNACION ORIGINAL

Es la etapa inicial del ejercicio presupuestal y consiste en la autorización de la ejecución de programas, subprogramas y proyectos considerados por las dependencias del sector educativo en sus programas operativos anuales, donde señalan las metas y objetivos que pretenden alcanzar durante el siguiente ejercicio fiscal, así como la aprobación del importe destinado a cubrir las erogaciones previstas y estimadas por las unidades administrativas para sufragar las erogaciones que según el objeto del gasto les corresponde. Según su definición tradicional es el "...importe consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados."³⁴

Las irregularidades y deficiencias en el manejo del ejercicio presupuestal por parte de las unidades responsables, dan inicio en esta etapa en virtud de que, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la H. Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo remite a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, área del sector educativo que se encarga de su distribución a las diferentes dependencias que integran la Secretaría de Educación Pública, al través de los oficios denominados autorización presupuestal a los cuales se anexa la distribución del gasto por programa, subprograma, capítulo y concepto así como la calendarización para su erogación.

³⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p. 37.

Sin embargo, la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, en coordinación con la Dirección General de Recursos Financieros, por razones que no hacen del conocimiento de las unidades administrativas, no les dan a conocer el importe total de su presupuesto original autorizado, en consecuencia, los controles y registros establecidos por ellos, no contemplan el importe y los conceptos del gasto que no les fue comunicado. Esta situación, afecta de forma directa el logro de metas y objetivos previamente programados y propicia que al conciliar el importe del presupuesto real autorizado con el registrado por las unidades responsables del mismo, existan diferencias que no puedan aclararse.

4.4.2 AFECTACIONES PRESUPUESTARIAS

Consiste en la modificación programática-presupuestal que se hace a la asignación original con lo cual se aumentan o disminuyen las metas y los recursos estimados para cubrir las erogaciones necesarias en el logro de ellas. Estas modificaciones se llevan al cabo mediante un documento oficial denominado "Oficio de Afectación Presupuestaria" el cual es utilizado en forma interna cuando las modificaciones son autorizadas por las dependencias normativas del sector o externos cuando estas dependencias realizan el trámite de autorización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se clasifican en:

- Ampliación Presupuestaria

Es el aumento a la asignación original de una clave presupuestaria

ya existente, la cual puede ser líquida o compensada.

- Reducción Presupuestaria

Consiste en la disminución de la asignación original de una clave presupuestaria ya existente, la cual puede ser líquida o compensada.

Las dependencias de la Secretaría de Educación Pública tienen por norma general realizar sus trámites de modificación al presupuesto ante las mencionadas Direcciones Generales de Planeación, Programación y Presupuesto y Recursos Financieros que se encargan del trámite de autorización, ya sea interna, en el sector educativo o externa ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tienen la responsabilidad de comunicarles el resultado obtenido, por medio de los oficios de afectación presupuestal, uno cuando se realiza el trámite de solicitud y otro cuando se recibe la autorización de ésta.

Las direcciones generales responsables de autorizar y tramitar las solicitudes internas de las modificaciones al presupuesto y las de índole externa ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no remiten a las áreas administrativas del sector, el total de oficios de afectación presupuestaria que modifican su presupuesto asignado. Esta situación debilita aún más el control interno de las áreas administrativas debido a que, además de no contar con los oficios que modifican su presupuesto, desconocen las ampliaciones y reducciones que se hacen al mismo y por consiguiente el monto o disminución de su presupuesto modificado.

4.4.3 ASIGNACION MODIFICADA

Es la operación algebraica que resulta del importe de la asignación original, más el monto de las ampliaciones presupuestales, menos las reducciones autorizadas; se considera como "...las variaciones que afectan al presupuesto original autorizado durante su ejercicio, las cuales se sustentan en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias."³⁵ Denominado también asignación neta o presupuesto modificado, por ser producto de la relación existente entre la asignación original y las afectaciones presupuestales, presenta las mismas deficiencias e irregularidades de éstas.

4.4.4 ASIGNACION DE RECURSOS

Es la liberación de recursos presupuestales que hace la Dirección General de Recursos Financieros a las dependencias del sector, por medio de la cual afectan su presupuesto de forma anticipada esto es, les otorga recursos financieros para el pago de sus erogaciones presupuestales las cuales son comprobadas posteriormente mediante documentación comprobatoria (notas o facturas), y de manera devengada o sea que el dinero es entregado contra el total de documentos presentados para su recuperación previamente liquidados por las unidades administrativas que lo solicitan.

³⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p. 114.

La Dirección General de Recursos Financieros se encarga del suministro de dinero a las demás unidades administrativas pero, no los libera en su totalidad; pues ella misma estableció una serie de disposiciones mediante las cuales las dependencias responsables tienen que cumplir con una sucesión de requisitos y realizar varios trámites burocráticos, lo cual demora la liberación de sus recursos presupuestales y propicia que estos no puedan ser recuperados y ejercidos con oportunidad durante el ejercicio presupuestal. Esta situación repercute en el ejercicio del presupuesto y se manifiesta en irregularidades y deficiencias en los controles y registros establecidos por las dependencias del sector.

4.4.5 PRESUPUESTO EJERCIDO

Es la etapa más importante del ejercicio del presupuesto y consiste en el pago de las erogaciones que realizan las unidades administrativas con los recursos presupuestales que les son asignados para el logro de las metas y objetivos previamente considerados en sus programas operativos anuales. La dirección General de Recursos Financieros estableció cuatro modelos para que las dependencias del sector educativo pueden afectar su presupuesto, de los cuales, en dos no se encuentran consideradas las disposiciones establecidas por esta área normativa para la liberación y afectación del presupuesto. Estas cuatro formas son las siguientes:

- Presupuesto ejercido al través de recursos devengados no pagados

- Presupuesto ejercido por medio de anticipos de recursos
- Presupuesto ejercido de manera directa por las Direcciones Generales de Recursos Financieros y de Recursos Materiales y Servicios
- Presupuesto ejercido por pago de servicios personales

4.4.5.1 PRESUPUESTO EJERCIDO AL TRAVES DE RECURSOS DEVENGADOS NO PAGADOS

Para que las dependencias del sector educativo puedan ejercer su presupuesto, es necesario que previamente, mediante el empleo de un fondo rotatorio o el crédito otorgado por proveedores, realicen las erogaciones presupuestales necesarias para el logro de sus metas y objetivos programados, posteriormente, la documentación comprobatoria que soporta las operaciones del gasto (notas y facturas), la presentan ante la Dirección General de Recursos Financieros quien se encarga de fiscalizarla, certifica que reúna los requisitos fiscales necesarios y les reembolsa el importe total pagado por las notas y/o facturas presentadas.

Este procedimiento en apariencia es el más sencillo y se piensa que existe un mayor control por parte de las áreas normativas; sin embargo, no es del todo confiable en virtud de que la Dirección General de Recursos Financieros libera el presupuesto mediante la fiscalización de notas y facturas, sin tener la certeza de que las dependencias educativas realmente lo hayan erogado y se trate de comprobación ajena al ejercicio presupuestal, que se tramita para su

recuperación como parte del mismo. Por otra parte, en este proceso el trámite de recuperación es demasiado tardado, lo cual propicia que en caso de tratarse de créditos de proveedores, estos se molesten por la demora del mismo y consideren a las dependencias del sector educativo como personas morales morosas no sujetas a crédito.

4.4.5.2 PRESUPUESTO EJERCIDO POR MEDIO DE ANTICIPOS DE RECURSOS

La afectación del presupuesto mediante este procedimiento consiste en la solicitud de recursos anticipados ante la Dirección General de Recursos Financieros por parte de las unidades administrativas, los cuales, una vez que son autorizados y asignados, esta Dirección General, presupuestalmente los considera en sus registros contables como recursos ejercidos, mismos que soporta únicamente con los oficios de solicitud remitidos por las dependencias a los que anexa el acuse de recibo firmado por los titulares de las mismas.

Tanto la Dirección General de Recursos Financieros, como las dependencias a quienes se otorgan los recursos presupuestales de manera anticipada, en su información los consideran como recursos ejercidos, que no son comprobados en el transcurso del ejercicio al que correspondan, si no durante el período de uno a cinco años aproximadamente y en ocasiones no se comprueban; no obstante lo anterior, esta Dirección General continua otorgando recursos anticipados a las dependencias del sector, sin antes recuperar los anticipos otorgados, asimismo con base en estos registros elabora la

información para la cuenta pública federal.

4.4.5.3 PRESUPUESTO EJERCIDO DE MANERA DIRECTA POR LAS DIRECCIONES GENERALES DE RECURSOS FINANCIEROS Y DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS

En este tipo de gastos interviene la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios; al través de ella las dependencias reciben bienes tanto de consumo como de activo fijo, necesarios para el logro de sus metas y objetivos propuestos, los cuales tramitan por medio del documento conocido como "Requisición de Compra" en el que anotan la descripción del bien por lote y por partida de gasto presupuestal, una vez autorizado, por un lado se da a conocer a la Dirección General de Recursos Financieros su monto para la afectación presupuestal y por otro lado la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, surte el material correspondiente.

Las irregularidades y deficiencias de este procedimiento se inician en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios al manifestar un importe mayor a la Dirección General de Recursos Financieros con relación al monto de los artículos que remite a las dependencias; estas direcciones generales en coordinación, realizan compras directas con cargo a los presupuestos de las dependencias del sector, pero no se los dan a conocer, y por consiguiente la información presupuestal que emiten estas últimas, no refleja el total de cargos que afectan su presupuesto autorizado.

4.4.5.4 PRESUPUESTO EJERCIDO POR PAGO DE SERVICIOS PERSONALES

La Dirección General de Recursos Financieros estableció la política de ejercer el presupuesto de las dependencias del sector educativo relativas al capítulo 1000 "Servicios Personales", al través de doceavas partes, esto es, que el importe total asignado por este concepto se divide entre doce, correspondiente al número de meses del año y se toma el resultado obtenido como la cantidad ejercida por las unidades administrativas de esta secretaría. Con este procedimiento al final del ejercicio presupuestal las dependencias que lo ejercen, no tienen subejercicios ni sobrejercicios.

Esta situación demuestra que la Secretaría de Educación Pública carece de políticas y procedimientos adecuados para el ejercicio del gasto del capítulo 1000 "Servicios Personales", no obstante que en este concepto se encuentra el ochenta o noventa por ciento aproximadamente del presupuesto autorizado para el sector educativo.

Por otra parte, los procedimientos y registros establecidos por las dependencias, son complejos y no reflejan el total de operaciones que se llevan al cabo en el capítulo de servicios personales, por falta de uniformidad.

4.4.6 PRESUPUESTO POR EJERCER

Existen dos enfoques presupuestales, uno que durante el ejercicio concibe al presupuesto por ejercer como la disponibilidad de las

dependencias educativas a una fecha determinada y se obtiene al considerar el saldo del presupuesto modificado y restarle los importes del presupuesto comprometido y ejercido; el segundo se presenta al cierre del ejercicio y se realiza el mismo procedimiento; sin embargo, el resultado se denomina economías presupuestales, mismas que por ley deben remitirse a la Tesorería de la Federación, al respecto es importante destacar que el resultado de la operación siempre será positivo y no se puede dar el caso contrario en virtud de que las áreas normativas del sector, no asignan montos mayores de lo presupuestado.

La Dirección General de Recursos Financieros al cierre del ejercicio del presupuesto, no remite el remanente del mismo a la Tesorería de la Federación, tal y como lo dictan las normas vigentes, pues realiza una serie de transferencias con las economías de las unidades administrativas, de las cuales utiliza una parte para pagos no presupuestados, como son los incentivos al personal y/o las fiestas de fin de año. Por otra parte, se desconoce su destino en virtud de que a las dependencias no se les notifica ni remite documentación comprobatoria respectiva.

Las deficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados para la ejecución de los programas operativos anuales, se evidencian por la falta de normas y procedimientos de control interno que permitan manejar, controlar y registrar de manera eficaz sus recursos presupuestales, de tal forma que éstos se utilicen en los fines y partidas de gasto para los que fueron autorizados y se evite al máximo posible su empleo en

actividades ajenas a dichos programas, como comunmente ocurre.

La carencia de lineamientos para la actividad programática-presupuestal, se presenta año con año sin que las dependencias normativas lleven al cabo las acciones que eviten estas anomalías en el manejo y control del gasto público para que éste se erogue de acuerdo con lo programado y presupuestado o sea, que los recursos se apliquen a las actividades previstas en los programas operativos anuales de las unidades administrativas, cuyas deficiencias e irregularidades también se manifiestan en el manejo de recursos humanos, financieros, materiales y de servicios cuya repercusión, además de debilitar el control interno, presentan otro obstáculo en la consecución y alcance de sus metas programadas.

4.5 NORMAS, CONTROLES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS, MATERIALES Y DE SERVICIOS EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

En el aspecto administrativo sucede lo mismo que en las fases del ejercicio del presupuesto, debido a que no se han expedido disposiciones específicas sobre los controles y registros para el manejo de recursos humanos, financieros, materiales y de servicios, así como un sistema de contabilidad presupuestal y patrimonial uniforme, acorde con las necesidades y que genere información veraz y oportuna para la toma de decisiones, pues cada dependencia tiene sus propios controles y procedimientos para el registro de las

operaciones así como su sistema de contabilidad, el cual opera de manera anárquica, al enfatizar la información financiera interna y no las del sector educativo para la elaboración de la cuenta pública federal; en consecuencia, se entorpece la función de supervisión y auditoría y se presentan deficiencias e irregularidades de carácter administrativo con el incumplimiento de metas y objetivos.

4.5.1 ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

Si la administración es la "...ciencia social compuesta de principios técnicos y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr."³⁶ la administración de recursos humanos, es el conjunto ordenado y sistemático de principios, técnicas y prácticas que tienen como finalidad apoyar el manejo y control del personal para obtener resultados con la mayor eficacia y eficiencia posible por las dependencias del sector educativo.

Lo anterior no se ha considerado por las áreas administrativas que integran los departamentos de recursos humanos de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública, puesto que en todas las funciones que realizan, hay errores y deficiencias administrativas que no solamente debilitan los controles internos si no que en la

³⁶ Jiménez Castro, W., op. cit., p.

mayoría de las ocasiones, lesionan al erario federal sin sanción alguna. Las deficiencias mencionadas, entre otras son las siguientes:

4.5.1.1 TECHO FINANCIERO DE RECURSOS HUMANOS

Es la estimación de recursos financieros que establecen las dependencias para el pago al personal, sujeta a control presupuestario que sirve de base para estructurar y formular sus anteproyectos de presupuesto anuales. Pero si desconocen cual es su techo financiero y a cuánto ascienden las plazas presupuestales que tienen asignadas para el ejercicio de sus funciones, los programas operativos anuales que presentan, adolecen de veracidad ya que sólo son estimaciones presupuestales para el pago de servicios personales, que por regla general son insuficientes, pues al cierre del ejercicio presentan déficit que es compensado por la Dirección General de Recursos Financieros con recursos presupuestales no ejercidos por otras áreas.

4.5.1.2 EXPEDIENTES DE PERSONAL

Se carece de evidencia documental que muestre el proceso de reclutamiento, selección y contratación del personal y en la mayoría de las ocasiones, de la documentación de identificación del mismo, esta situación se refleja en la integración de expedientes de personal, los cuales en ningún caso cuentan con documentos comprobatorios de

la aplicación de exámenes psicométricos y de aptitud, acordes con los requisitos y conocimientos que éstos deben reunir para cubrir el perfil de los puestos a contratar y en algunas ocasiones carecen total o parcialmente de la siguiente documentación:

- Acta de nacimiento
- Filiación y R.F.C.
- Certificado médico
- Constancia de estudios
- Currículum vite

Estas irregularidades, son frecuentes en la administración pública en México, donde se da mayor importancia a los compromisos personales de los funcionarios públicos de mandos medios y superiores, propiciando que las contrataciones se realicen, como comunmente se dice, por dedazo o compadrazgo, situación que repercute en cadena hasta otros niveles inferiores de puestos. Con este procedimiento, se deja a un lado la capacidad y el conocimiento y por consiguiente la eficacia y eficiencia administrativa en el ejercicio del gasto para la consecución y alcance de metas previamente programados.

4.5.1.3 PLANTILLA DE PERSONAL Y NOMINA DE PAGO

Las dependencias no cuentan con la autorización y actualización de sus plantillas de personal, así como de la nóminas de pago en virtud de que en estos documentos existe personal adscrito a determinada unidad y su cheque nominal se le radica ahí, sin que físicamente labore en la misma, asimismo, tienen personal con doble plaza

presupuestal (hecho incompatible) y personal con plaza docente realizando funciones administrativas y no frente a grupo como debiera ser. Los planteles educativos, en su mayoría no cuentan con nóminas de pago y la entrega de cheques la realizan mediante una relación que firman los beneficiarios.

Las irregularidades y deficiencias en la Secretaría de Educación Pública tienen su grado máximo de gravedad en este punto por el "Sistema de aviadores" utilizado en la administración pública, el cual se agudiza más en el sector educativo por contar con el mayor número de plazas federales y en donde el ochenta por ciento de su presupuesto asignado, corresponde al pago de servicios personales, en consecuencia la desviación de estos recursos financieros en actividades diferentes a las programadas es una evidencia más del incumplimiento de los programas operativos anuales presentados por la mayoría de las unidades administrativas.

4.5.1.4 INCIDENCIAS DE PERSONAL

Se entiende por incidencia, todo movimiento que modifica de manera directa la situación laboral del personal tal como, altas bajas, licencias, reanudaciones, cambios de adscripción y comisiones sindicales e internas, tomando en consideración que estos movimientos generan inicio o suspensión de pago, en el primer caso se realiza de manera retroactiva y en el segundo, la cancelación no es oportuna lo cual propicia en ambos casos pagos y/o cobros indebidos los cuales también se traducen en desviación de recursos

en perjuicio de las metas programadas y lesiones al erario federal.

Las unidades administrativas no cuentan con normas y procedimientos eficaces y eficientes que eviten la recurrencia de irregularidades, por parte del personal docente y administrativo a cargo de las actividades operativas; lo cual impide el cumplimiento de las funciones consideradas en los programas operativos anuales que presentaron ante la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, para su trámite y autorización por la H. Cámara de Diputados al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.5.1.5 CONTROL DE ASISTENCIAS

La administración de recursos humanos y el aprovechamiento máximo de los mismos, implica el control de asistencias que algunas dependencias manejan al través del reloj checador o por relación de firmas y otras simplemente no lo aplican, en consecuencia las sanciones por faltas y retardos, no corresponden a la situación real.

Así, a las deficiencias en esta materia, se agregan las correspondientes a la alarmante situación administrativa que prevalece tanto en el manejo de personal, como en el presupuesto que se eroga en él, situación que refleja la inoperancia de los controles para el manejo de recursos humanos, financieros, materiales y de servicios.

4.5.2 ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS

Las irregularidades en las operaciones que llevan al cabo las áreas que conforma el departamento de recursos materiales y servicios, afectan las actividades que tienen bajo su responsabilidad tales como; administración en general, control y manejo del activo fijo y prestación de servicios generales para el apoyo a la atención de las acciones educativas que demanda la población. La afectación al presupuesto original por este tipo de servicios se lleva al cabo, mediante el capítulo de gasto 3000 denominado "Servicios Generales".

4.5.2.1 AREA DE ADQUISICIONES

Las áreas de adquisiciones de los departamentos de recursos materiales y servicios de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública, se caracterizan por la responsabilidad de llevar al cabo los trámites necesarios para la adquisición de bienes de consumo, bienes muebles, equipo de cómputo y vehículos terrestres indispensables para las actividades administrativas y sustantivas de éstas dependencias en el logro de sus metas programadas; los bienes de activo fijo y equipo de cómputo se agrupan e identifican en el sector como bienes instrumentales y se controlan al través de los documentos conocidos como "Cédulas Censales".

Los trámites mencionados se realizan ante la Dirección General de

Recursos Materiales y Servicios quien autoriza o modifica las requisiciones de compra de las áreas administrativas, de acuerdo con los medios que consideran suficientes para cumplir los programas operativos anuales, pues sólo permite compras directas, con base en un monto autorizado para necesidades urgentes no consideradas en las requisiciones de compra. Lo cual además de obsoleto es inoperante, porque ignora las necesidades reales y efectúa modificaciones a las requisiciones de compra, sin importarle la repercusión que esto pudiera tener en las metas programadas, también es ineficaz e inoportuno, toda vez que la autorización y surtimiento de los artículos solicitados es demasiado burocrática.

Aunado a lo anterior, los controles y procedimientos que las áreas de adquisiciones tienen establecidos, son deficientes e inadecuados, pues impiden conocer el total de requisiciones de compra que elaboran las unidades para su trámite ante la mencionada dirección general y de éstas, cuántas fueron autorizadas, modificadas o canceladas. Por lo que se refiere a compras directas, en su mayoría no realizan registro alguno por lo que definitivamente no se tiene conocimiento de los artículos adquiridos por este concepto y por consiguiente, el monto erogado en las mismas.

4.5.2.2 ALMACENES DE BIENES DE CONSUMO INSTRUMENTALES

Las áreas de almacén, tienen la responsabilidad de la recepción, guarda, custodia y distribución tanto de los bienes de consumo como

del activo fijo y de cómputo, también conocidos como bienes instrumentales, que mediante la autorización de requisiciones de compra, surte la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, así como del registro en tarjetas kárdex de existencias y movimientos de entradas y salidas de mercancías, reportes mensuales de estos movimientos y la práctica de inventarios periódicos de existencias.

Las irregularidades que se perciben en la entrega de mercancías por parte de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, consisten en que los importes de los artículos entregados en los almacenes de las dependencias del sector educativo, es diferente a la cantidad con que afectan su presupuesto ejercido ante la Dirección General de Recursos Financieros, asimismo, la mercancía que remite esta dirección normativa, es de pésima calidad y en ocasiones inservible, además de que estos bienes son entregados medio y/o hasta un año posterior a la fecha de la requisición.

Por lo que se refiere a las deficiencias de las áreas de almacén, no se tienen establecidos controles eficientes que permitan verificar que los artículos sean entregados en su totalidad, de acuerdo con lo que se indica en los documentos fuente de los mismos, que éstos reúnan los requisitos mínimos de calidad, que su registro de entrada y salida del almacén sea correcto y oportuno y que los informes mensuales muestren los movimientos reales de las operaciones realizadas con los mismos, así como que la relación de artículos considerados en los inventarios físicos que se practiquen, coincidan con las existencias reales.

Algunos proveedores no surten en su totalidad los bienes y en el área de almacén se dan por recibidos, asimismo, la falta de controles de calidad propicia que entreguen artículos inservibles y próximos a caducar; por lo que se refiere a la deficiencia en los controles de existencias y movimientos de entradas y salidas del almacén, éstos se manifiestan en artículos faltantes y sobrantes determinados en la comparación realizada con las existencias de tarjetas kárdex y la relación de inventarios a una misma fecha, los cuales no sólo son difíciles si no imposibles de aclarar por las propias áreas. Todos estos aspectos, se agregan al incumplimiento de los programas operativos anuales de las dependencias del sector.

4.5.2.3 AREAS DE INVENTARIO DE ACTIVO FIJO

Las responsabilidades principales de las áreas de inventarios de activo fijo consisten en realizar la distribución de los bienes muebles, equipo de cómputo y vehículos terrestres de tal forma que puedan ser aprovechados de manera eficiente por las unidades administrativas como instrumento de apoyo para llevar al cabo las actividades programadas para el logro de sus metas; controlar estos bienes de tal forma que puedan ser identificados y se evite la pérdida o extravío de los mismos, así como establecer los controles y registros necesarios para su administración y practicar inventarios periódicos de existencias para determinar el patrimonio de la dependencia.

Las normas y procedimientos establecidos por las dependencias

normativas de la Secretaría de Educación Pública para que las unidades administrativas manejen y controlen los bienes muebles e instrumentales que tienen asignados para realizar las actividades necesarias en el logro de sus metas programadas, son inoperantes y obsoletos, lo cual propicia que en la actualidad, se presenten grandes problemas por el desconocimiento del monto a que asciende el activo fijo propiedad de la Secretaría de Educación Pública, mismo que forma parte del patrimonio de la nación.

Esta anomalía también involucra a planteles escolares, a los que además por conducto de la dirección general de que dependen, según el nivel educativo al que corresponden (preescolar, primaria y secundaria), se les tramita año con año bienes de activo fijo al través del programa de "Equipamiento Escolar", el cual por regla general es autorizado a estas dependencias por el titular de la Secretaría para cubrir las necesidades de educación, sin embargo, este equipo escolar no es entregado a las escuelas del sector, de acuerdo con lo programado en virtud de que se emplea para cumplir compromisos contraídos por funcionarios en campañas políticas. Pero que de cualquier forma incrementa aún más el patrimonio de la misma.

Una estimación de los bienes de activo fijo que tienen asignados las unidades administrativas y los planteles escolares a nivel central y estatal, determinaría un monto bastante considerable en bienes de inversión que forman parte del patrimonio de la nación que no se tienen debidamente identificados ni controlados y se encuentran propensos a robo, extravío y deterioro; mientras que las áreas

normativas, ajenas a esta situación, no vislumbran algún programa tendente a regularizar esta anomalía, la cual repercute de manera directa en el cumplimiento de las metas programadas.

4.5.2.4 AREAS DE SERVICIOS GENERALES

Las actividades que llevan al cabo las áreas de servicios generales dependientes también de los departamentos de recursos materiales y servicios del sector educativo son entre otras; el mantenimiento y conservación de bienes muebles, maquinaria, equipos de cómputo y vehículos terrestres que les son asignados a las dependencias que integran la Secretaría de Educación Pública, así como de aquellos bienes de activo fijo adquiridos por ellas mismas, para la ejecución de las acciones tendentes a cubrir las metas consideradas en los programas operativos anuales; aunado a ésto, tienen la responsabilidad de realizar los trámites necesarios para la contratación de servicios de arrendamiento, limpieza, higiene y fumigación y de controlar lo relativo a impresiones, publicaciones, fotocopiado, servicios telefónicos y fax así como, el envío y recepción de mensajería.

Las deficiencias administrativas existentes en la Secretaría de Educación Pública derivadas por normas obsoletas y carencia de procedimientos operativos de las unidades administrativas que la conforman, en la ejecución de las acciones que llevan al cabo para cumplir con las metas y actividades previamente establecidas en los programas operativos anuales, propicia que las erogaciones derivadas

de la prestación de estos servicios, en atención de necesidades de carácter educativo, no cumplan con las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal del gasto público federal.

Este incumplimiento propicia a que las oficinas donde se encuentran establecidas las unidades educativas, en su mayoría sean arrendadas y los pagos que se hacen por este concepto, impidan que los recursos presupuestales sean aprovechados al máximo, en beneficio de las actividades programadas por el sector educativo para atender las demandas de la población, toda vez que estos costos se podrían abatir si se estableciera un programa para la adquisición de terrenos en propiedad de esta Secretaría y ahí se llevará al cabo la construcción del conjunto de oficinas necesarias para que estas unidades administrativas lleven al cabo sus funciones.

Además de lo anterior, la falta de controles propicia que se celebren contratos para el servicio de mantenimiento y conservación de bienes instrumentales, de limpieza, higiene y fumigación o de cualquier otro tipo, en condiciones desfavorables que repercuten de manera directa en el incumplimiento de las metas programadas por el sector educativo, asimismo, impide conocer el material empleado y el costo erogado en los conceptos de impresiones, fotocopiado, servicios telefónicos, de fax y mensajería.

4.5.3 ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS

Así como los departamentos de recursos materiales y servicios

cuentan con cuatro áreas de apoyo para realizar sus funciones, los departamentos de recursos financieros se integran también por otras cuatro oficinas que son; la de fiscalización, tesorería, contabilidad y presupuesto y en virtud de que esta última es la encargada del manejo, control y registro de los recursos presupuestales y ya fue considerada en lo relativo a las fases y procedimientos del ejercicio del presupuesto, únicamente se tratará lo correspondiente a las disposiciones y procedimientos de las tres áreas restantes.

4.5.3.1 AREA DE FISCALIZACION

Corresponde a estas áreas integrantes de los departamentos de recursos financieros, el examen documental para la comprobación de gastos efectuados con cargo al presupuesto para la ejecución de los programas operativos anuales. Este examen consiste en la verificación de requisitos fiscales que deben contener las notas y facturas o cualquier otro documento legalmente autorizado como soporte de las erogaciones realizadas con recursos presupuestales, tales como; nombre o razón social, registro federal de contribuyentes, número de folio, descripción de los bienes o servicios adquiridos, fecha, importes correctos, firmas de autorización del gasto, etc.

Aunque a simple vista estas funciones parecen sencillas, las áreas responsables de llevarlas al cabo, no las realizan con la eficacia y eficiencia necesaria ya que en contadas ocasiones, aceptan documentación comprobatoria de gastos, las cuales adolecen de

alguno o varios de los requisitos señalados, asimismo autorizan el pago de recursos con simples memorandos, o con recibos de "bueno por"; estas situaciones entorpecen de manera alarmante los controles de fiscalización establecidos por el sector educativo para el correcto manejo de los recursos presupuestales, lo cual repercute de manera negativa en la consecución y alcance de las metas y objetivos programados.

4.5.3.2 AREA DE TESORERIA

La responsabilidad del manejo del dinero proveniente ya sea de la autorización de recursos presupuestales, de ingresos propios o de cualquier otro tipo, se encuentra a cargo de las áreas de tesorería que forman parte de los departamentos financieros del sector educativo, así como el control del fondo de caja, manejo de cuentas bancarias, expedición y distribución de cheques, trámite de recuperación de recursos (devengados y anticipados), ante la Dirección General de Recursos Financieros y la información de disponibilidad de recursos, necesaria para la toma de decisiones por parte de los funcionarios de la administración pública.

En estas áreas, las deficiencias más comunes que se presentan son entre otras, la mezcla de depósitos por diferentes conceptos en una misma cuenta bancaria, en las cuales no se especifica el origen de los recursos, lo que propicia el desconocimiento de la disponibilidad de dinero en la aplicación de los programas correspondientes, la expedición de cheques nominales por concepto de préstamos

personales y la demora en la comprobación y/o recuperación de los mismos, con lo que se retrasan los calendarios del ejercicio del presupuesto y se utilizan estos recursos como un gran fondo revolvente.

4.5.3.3 AREAS DE CONTABILIDAD

Estas áreas forman parte de los departamentos de recursos financieros de las dependencias y deberían jugar un papel muy importante en el proceso del ejercicio del presupuesto en virtud de que todo lo planeado, lo programado y presupuestado se resume en la información financiera emitida por ellas, acerca de la situación que guardan los recursos presupuestales a una fecha determinada, con relación a las metas y objetivos que pretenden alcanzar, de acuerdo con las actividades consideradas en los programas operativos anuales previamente autorizados por las instancias respectivas.

Sin embargo esta situación de carácter preventivo no se da en las dependencias de la Secretaría de Educación Pública debido a la carencia de un sistema integral y patrimonial de contabilidad que les permita el registro de operaciones de manera precisa y concreta de tal forma que refleje la información necesaria tanto de su patrimonio como de los activos y pasivos con que cuenta para llevar al cabo sus funciones. De manera similar a las irregulares que se propician en las áreas de recursos humanos, materiales de servicios antes mencionadas, estas deficiencias presentadas en las áreas de recursos financieros también repercuten en el incumplimiento de metas y programas autorizados al sector educativo.

Para mejorar el control de los recursos presupuestales autorizados a las dependencias que integran la Secretaría de Educación Pública, evitar que éstos durante el proceso del ejercicio del presupuesto se destinen a cubrir erogaciones no contempladas en los programas operativos anuales de los mismos, en detrimento de los programas institucionales de carácter educativo y establecer metas claras y objetivos definidos que permitan evaluar los resultados con objetividad, es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos:

En virtud de que la educación en México hasta la fecha denota falta de continuidad en la política educativa del país, se deben establecer planes y programas de largo plazo susceptibles de cambio, solo por su inoperancia en la práctica, los cuales deben ser estrictamente respetados en los cambios de administración y sexenales por los funcionarios sustitutos de mandos medios y superiores a quienes se debe obligar y responsabilizar de la continuidad de los mismos; al través de su total ejecución comprometiéndolos a que los resultados obtenidos con éstos, durante el proceso del ejercicio del presupuesto, se apeguen a lo establecido en los anteproyectos del presupuesto previamente elaborados y presentados por las dependencias que representan.

Además de dar continuidad a los planes educativos que tienen bajo su responsabilidad las instituciones de la Secretaría de Educación Pública, se deben evitar las deficiencias teóricas y estructurales de sus programas operativos anuales, estableciendo en éstos, metas y objetivos claros y de fácil interpretación, tomar en consideración que

no sean ambiciosos para que se les puedan asignar los recursos necesarios y lleguen a concluir y alcanzar las metas y objetivos propuestos, con lo cual se evitaría de manera sustancial que los recursos presupuestales destinados a la educación en México se desvíen y sean aplicados para fines ajenos a los programas autorizados.

Estos recursos presupuestales autorizados por el gobierno federal para la educación del país, deben asignarse en proporción directa con las actividades que se lleven al cabo, definiendo e identificando claramente las metas y objetivos de los programas operativos anuales de las dependencias, estableciendo normas y procedimientos eficaces y eficientes para su ejercicio, con apego a los principios, normas y procedimientos de la planeación, programación y presupuestación en México, los cuales deben ser respetados por las dependencias de la Secretaría de Educación Pública.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública al través de sus dependencias normativas, deberá establecer y actualizar normas y procedimientos adecuados para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, mediante un proyecto que permita contrarrestar la utilización continua de circulares internas que actualmente son utilizadas por las áreas normativas, para dar solución inmediata a los problemas presupuestales pero que no los finiquitan en su totalidad, asimismo, se debe establecer un sistema de contabilidad, patrimonial y presupuestal que plasme la situación financiera real y total de los movimientos del presupuesto a una fecha determinada y que sirva como instrumento de apoyo en las

decisiones de los funcionarios, en el manejo de los recursos presupuestales.

Otro aspecto importante que se debe considerar para que los recursos presupuestales puedan ser evaluados y auditados en forma imparcial y se apliquen las sanciones procedentes en las responsabilidades determinadas por desviación de recursos para fines ajenos a los programados, consiste en evitar que la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública dependa directamente del Oficial Mayor evitando con esto que sea juez y parte y cuente con independencia mental en sus actividades asignadas.

En la medida que las dependencias del sector educativo cuenten con controles y procedimientos eficaces y eficientes para el manejo de sus recursos presupuestales, se podrá conocer el alcance de las metas y objetivos programados durante el proceso operativo del gasto público federal aplicado a este sector, así como al término del ejercicio presupuestal, a fin de estar en posibilidades de llevar al cabo las adecuaciones y modificaciones que resulten necesarias, en caso de que no se este cumpliendo con las metas programadas por aplicar recursos en actividades ajenas a las consideradas en los programas autorizados por el titular del ramo.

Aunque no en su totalidad, con esto se evitaría que se siguiera improvisando tanto la política educativa del país en beneficio de una mejor calidad de la educación para la población en sus distintos niveles, como la parte operativa y administrativa, ya que permitiría al Estado Mexicano contar con personal intelectual debidamente

preparado, con un instrumento de apoyo para controlar el ejercicio del gasto en la prestación de servicios educativos, y con la infraestructura adecuada a las necesidades que demanda la educación del país lo cual le permitiría mejorar su desarrollo económico, político, social y cultural.

CONCLUSIONES

Al término de la Revolución Mexicana de 1910, abanderada por principios y demandas de la población en materia de educación, salud, servicios asistenciales, garantías individuales, legalización de la tenencia de la tierra, derechos laborales e infraestructura, se legitimó la organización y acciones del nuevo gobierno al través de la Constitución de 1917; en ella quedó establecido un conjunto de leyes y lineamientos que norman el comportamiento político, económico y social del país, tendentes a elevar el nivel económico y social de la población y garantizar el desarrollo del Estado Mexicano.

Una vez legitimadas las acciones del nuevo gobierno, se establecieron en el valle de México, organismos responsables de crear y promover la infraestructura necesaria para impulsar el desarrollo de la nación; estos organismos fueron el instrumento que sirvió de apoyo al Estado Mexicano para dar atención a las demandas de la ciudadanía al través de la prestación de servicios de carácter económico, social, cultural y asistencial cuyo propósito fundamental consistió en mantener una política de crecimiento y estabilidad social encaminada a elevar el nivel económico y cultural de la población.

Para controlar el comportamiento de estos organismos y normar las acciones de su competencia, en 1976 se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a partir de ella, se pretendió la vigilancia y control de las metas y objetivos de las instituciones del ejecutivo federal, dando mayor atención a las erogaciones señaladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; los mecanismos para la consecución de las metas y objetivos no estaban debidamente definidos e identificados y los existentes eran de difícil interpretación.

La carencia y/o complejidad de metas y objetivos de las dependencias gubernamentales y la falta de estrategias para el manejo de los recursos, originó la Ley de Planeación, obligando a los órganos públicos a planificar todas sus actividades y a realizar las erogaciones de recursos presupuestales en función de los resultados obtenidos con los mismos. Con base en esta Ley se estableció el Plan Nacional de Desarrollo, donde se especificaban las acciones de las instituciones mediante su Programa Operativo Anual y se consideraban e identificaban claramente en cuanto a tiempo y espacio, así como al presupuesto programado para satisfacer las demandas sociales.

En la Secretaría de Educación Pública la planeación se fortaleció a partir de 1977 con el "presupuesto por programas" vigente hasta principios de los ochenta y desplazado por el Plan Nacional de Educación, de donde se desprendió un trabajo denominado "Métodos del sector educativo" 1978-1982, considerado el primer intento por planear la educación en México; durante este período la planeación,

programación y presupuestación se efectuó con base en costos de programas definidos, aplicando un método deductivo-inductivo que permitía conocer la visión, lineamientos y prioridades de quien dirige y la visión de quien ejecuta, para conciliar ambos objetivos, estrategias, acciones y metas racionales y eficientes.

En 1984, con apego a la Ley de Planeación y al marco del Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se formuló otro programa sectorial denominado "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988" y en 1989 el "Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994" que delinea el perfil educativo que la sociedad decidió dar a los servicios del sector al través de la consulta popular, en este período destaca la federalización que consiste en transferir a los gobiernos de los estados, los servicios de educación básica y normal.

Los constantes cambios en la planeación y programación de la educación en México al través de su historia, denotan la falta de continuidad de la política educativa del país la cual es propiciada fundamentalmente por las sucesiones presidenciales que se dan cada seis años, con la sustitución masiva de los funcionarios de mandos medios y superiores, quienes además de elaborar el Plan Sexenal de su dependencia, tienen la responsabilidad de su ejecución así como de los resultados obtenidos con estos y una vez removidos de sus puestos, no hay quien se encargue de darle continuidad a los mismos.

Estos cambios sexenales no respetan los planes y programas previamente establecidos por los funcionarios salientes, no obstante

que son autorizados por la H. Cámara de Diputados al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que los representantes de la administración en turno, los desplazan y elaboran los "suyos", partiendo prácticamente de cero en su ejercicio presupuestal, sin importarles las consecuencias y lo que es más grave, en ocasiones simplemente actúan de acuerdo como se presentan las necesidades de su gestión, improvisando la política educativa sin considerar que ésto, no solo afecta el nivel educativo de la población en sus distintos niveles, sino que también daña la parte operativa y administrativa al propiciar el desconocimiento de la aplicación y destino de los recursos presupuestales asignados, así como, los resultados obtenidos por la carencia de normas y procedimientos eficaces y eficientes para su manejo y control.

La falta de continuidad de los planes y programas en el sector es síntoma de que la planeación educativa establecida hasta la fecha por los funcionarios responsables de la educación en México, no es la idónea y por consiguiente, la infraestructura educativa y el nivel intelectual del país no están acordes con las necesidades que demanda la educación del mismo; esto propicia que el Estado Mexicano carezca del instrumento que de manera eficaz le sirva de apoyo en la prestación de servicios educativos a la población, así como para su desarrollo económico, político y cultural.

La inconsistencia de los planes educativos repercute de manera directa en las instituciones de la Secretaría de Educación Pública, por deficiencias teóricas y estructurales en sus programas operativos anuales, en virtud de que contienen metas y objetivos complejos y de

difícil interpretación o en su caso, son tan ambiciosos que no se les asignan los recursos solicitados, por lo cual no se llegan a alcanzar propiciando con esto que se desvíen los recursos presupuestales en la realización de metas y objetivos diferentes a los programados.

En consecuencia los recursos presupuestales autorizados por el gobierno federal para la educación en México, no se asignan en proporción directa a las actividades que se llevan al cabo; las metas y objetivos de los programas operativos anuales, no son debidamente definidos ni identificados y las actividades conjuntamente con los recursos presupuestales que se autorizan para llevarlas al cabo, no cuentan con normas y procedimientos eficientes y eficaces para su manejo; lo cual impide evaluar los resultados obtenidos o en su caso conocer la aplicación y destino de los mismos.

Los principios, normas y procedimientos de la planeación, programación y presupuestación en México, no son respetados por las dependencias de la Secretaría de Educación Pública, pues los consideran simples trámites a seguir para la autorización de recursos presupuestales, lo cual se refleja en sus programas operativos anuales y en la deficiencia de controles y procedimientos en el manejo de los recursos, situación que es disfrazada para ocultar el incumplimiento de la política educativa expresada y comprometida por el ejecutivo federal, ya que los recursos presupuestales, son utilizados en programas ajenos a los autorizados.

En la Secretaría de Educación Pública los recursos financieros, humanos y materiales están administrados mediante normas de

procedimientos establecidas en 1981-1982, ya rebasadas por los constantes cambios operativos del sector y las demandas de la sociedad, lo cual los vuelve obsoletos, inoperantes y carentes de significado en el apoyo administrativo que deben proporcionar a los servicios educativos; no obstante que estos controles son ineficientes para el manejo de los recursos, no se vislumbra algún proyecto encaminado a resolver esta problemática, la cual se pretende contrarrestar con circulares internas de las áreas normativas, que sólo dan soluciones inmediatas a los problemas pero no los finiquitan en su totalidad.

Tampoco se ha definido ni establecido un sistema de contabilidad patrimonial y presupuestal homogéneo, para que las unidades responsables de la secretaría plasmen la situación financiera que guardan sus recursos a una fecha determinada, muestre los activos de las mismas así como las erogaciones y compromisos contraídos como resultado del ejercicio presupuestal en turno y que además sirva como instrumento de apoyo a decisiones oportunas y acertadas en el manejo de los recursos presupuestales para ser utilizados en los fines para los que fueron programados y autorizados.

Estas deficiencias e irregularidades en la administración de recursos presupuestales, impiden evaluar los resultados al través de auditorías y cuando se pretende llevar al cabo una revisión, las observaciones que se determinan en su mayoría son fallas de procedimientos que no permiten dar un diagnóstico de las metas y objetivos alcanzados por las dependencias auditadas y en consecuencia las sanciones que se aplican por las irregularidades presupuestales son intrascendentes,

además de que la Unidad de Contraloría Interna depende directamente del Oficial Mayor del Ramo, en un desajuste funcional que la convierte en juez y parte, a esto se aúna la falta de controles adecuados y la persistencia de procedimientos obsoletos para el manejo de los recursos presupuestales, impide evaluar los resultados obtenidos en el ejercicio del presupuesto autorizado a las dependencias de la Secretaría de Educación Pública, ya que en diversas ocasiones estos recursos se destinan a cubrir gastos fuera de programa, en detrimento de los propósitos institucionales de carácter educativo.

Mientras las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública continúen elaborando sus programas operativos anuales con metas y objetivos difíciles de alcanzar e interpretar por su complejidad; y sigan adoleciendo de una infraestructura técnica administrativa y de recursos humanos idóneos, debidamente capacitados para el desempeño de la función, los recursos presupuestales que se autorizan al sector educativo, seguirán siendo erogados para fines diferentes a los programados, sin que se logren las metas y objetivos establecidos en los programas operativos anuales.

BIBLIOGRAFIA

1. Bodino, Juan, Los seis libros de la república, España, Ed. Aguilar, 1973.
2. Carbajal M., Felipe y Canto G., Oswaldo, El proceso de programación - presupuestación como instrumento de la planeación para el desarrollo de México, México, Ediciones INAP, 1985.
3. Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México, Ed. Limusa, 2a. reimpresión a la 1a. edición, 1989.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 97a. edición, 1993.
5. Duhalt Krauss, Miguel, Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas, México, Ediciones UNAM, 2a. edición, 1977.
6. Dwight, Waldo, Administración pública, México, Ed. Trillas, 8a. reimpresión, 1985.
7. Engels, Federico, El origen de la familia, la propiedad privada y el estado, México, Ed. Progreso.

8. Guerrero, Omar, La administración pública del estado capitalista, España, Ed. Fontamara, 1981.
9. Guerrero, Omar, Teoría administrativa de la ciencia política, México, Ediciones UNAM, FCPS.
10. Hegel, Guillermo, Enciclopedia de las ciencias filosóficas, México, Ed. Juan Pablos, 1974.
11. Heller, Hermann, Teoría del estado, México, Fondo de Cultura Económica, 12a. reimpresión, 1987.
12. Hood, Chistopher C., Los alcances de la administración pública, México, Ed. Limusa, 1979.
13. Instituto Nacional de Administración Pública, Diplomado en planeación, programación y control presupuestal, Módulo 1 "Introducción a la administración pública", México, Ediciones INAP, 1993.
14. Instituto Nacional de Administración Pública, Diplomado en planeación, programación y control presupuestal, Módulo 2 "La planeación", México, Ediciones INAP, 1993.
15. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 45, México, Ediciones INAP, 1981.

16. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 46, México, Ediciones INAP, 1981.
17. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 47 Y 48, México, Ediciones INAP, 1981.
18. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 49, México, Ediciones INAP, 1982.
19. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 51, México, Ediciones INAP, 1982.
20. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 52, México, Ediciones INAP, 1982.
21. Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de administración pública No. 53, México, Ediciones INAP, 1982.
22. Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, Fondo de la Cultura Económica, 1a. reimpresión a la 4a. edición, 1974.

23. Kaplan, Marcos, Estado y sociedad, México, Ediciones UNAM, 3a. reimpresión, 1987.
24. Kelsen, Hans, Teoría general del estado, México, Ed. Nacional, 1979.
25. Ley de planeación, México, Ed. Porrúa, 28a. edición 1993.
26. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.
27. Ley general de educación, Diario oficial de la federación, México, 1993.
28. Ley orgánica de la administración pública federal, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.
29. Luna de la Vega, Francisco, La auditoría como promotora de control preventivo, México, Coloquio de auditoría, 1986.
30. Martín Vivaldi, Gonzalo, Curso de redacción, España, Ed. Paraninfo, 1990.
31. Mercado H., Salvador, Como hacer un a tesis, México, Ed. Limusa, 1a. reimpresión a la 1a. edición, 1991.
32. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario oficial de la federación, México, 1989.

33. Reglamento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, México, Ed. Porrúa, 28a. edición, 1993.
34. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario oficial de la federación, México, 1989.
35. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de normas y procedimientos para el ejercicio del gasto en la administración pública centralizada tomo I, México, S.H.C.P., 1993.
36. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de normas y procedimientos para el ejercicio del gasto en la administración pública centralizada tomo II, México, S.H.C.P., 1993.
37. Secretaría de Educación Pública, Manual del proceso de planeación, programación y presupuesto, 1993 tomo I, México, S.E.P., 1993.
38. Secretaría de Educación Pública, Manual del proceso de planeación, programación y presupuesto, 1993 tomo 3, México, S.E.P., 1993.
39. Secretaría de Educación Pública, Proceso de planeación, programación y presupuesto, 1993, México, S.E.P., 1993.
40. Secretaría de Educación Pública, Manual del proceso de

planeación, programación y presupuesto para 1994 tomo 3, México, S.E.P., 1993.

41. Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el proceso de planeación, México, Ediciones SPP, 1987.
42. Terry, George R., Principios de administración, México, Cia. Ed. Continental, 8a. impresión, 1977.
43. Unidad de contraloría interna, Manual del auditor interno "control y evaluación, México, S.E.P. Oficialía Mayor, 1990.
44. Unidad de contraloría interna, Manual del auditor interno "supervisión y auditoría", México, S.E.P. Oficialía Mayor, 1990.