

00881

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Facultad de Economía**



**UN MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES  
PÚBLICAS BASADO EN LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS**

**Tesis que para obtener el grado de Doctor en Economía presenta**

**MANUEL MORALES HERNÁNDEZ**

**TUTOR: DR. ROBERTO ESCALANTE SEMERENA**

**México, D. F. noviembre de 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A SONIA, MI ILUSTRE ESPOSA, y  
a mis hijos Jorge, Ernesto, Pablo<sup>†</sup>, Doroteo  
Mariana y Humberto,  
motivo de este trabajo.*

*A mis padres, Arturo<sup>†</sup> y María<sup>†</sup>.  
A Guadalupe, Adalberto y Guadalupe  
y a Carmen, Arturo y Roberto<sup>†</sup>,  
con mi amor.*

*A Don José Luis y a Boris<sup>†</sup>.*

*A mi fraternal amigo, Pablo Salazar Mendiguchía  
incansable luchador social, que ha hecho posible la paz,  
sobre la guerra y la discordia y que ha puesto las bases  
para el camino al desarrollo, del pueblo más sufrido de esta patria mexicana  
el de Chiapas.*

# UN MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES PÚBLICAS BASADO EN LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS

## ÍNDICE

Proemio	v
Introducción .....	ix
<b>PARTE I</b>	
<b>PRECEDENTES Y PROBLEMAS DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS</b>	
<b>Capítulo 1. Asignación de recursos públicos y Estado.....</b>	<b>5</b>
1.1 La asignación de recursos públicos.....	6
1.2 La política económica y el presupuesto público.....	10
<b>Capítulo 2. Recientes reformas del Estado en algunos países del mundo.....</b>	<b>17</b>
2.1 Reforma del Estado e implicaciones en el presupuesto público.....	17
2.2 Experiencias de la reforma.....	19
2.3 Reflexiones generales.....	23
<b>Capítulo 3. Evolución de la asignación de recursos públicos en México.....</b>	<b>25</b>
3.1 El papel del Estado Mexicano en la economía en el siglo XX.....	25
3.2 Evolución de la economía mexicana en el siglo XX.....	28
3.3 La planeación y programación en México.....	33
3.4 Evolución del presupuesto en México como instrumento de planificación.....	38
<b>Capítulo 4. Técnicas de presupuestación pública aplicadas en México.....</b>	<b>47</b>
4.1 Proceso o ciclo presupuestario.....	47
4.2 Preparación del presupuesto de ingresos .....	49
4.3 Formulación del presupuesto de egresos .....	49
4.4 Estructura del ingreso y gasto públicos en México en 1998.....	56
4.5 Proceso presupuestario en el siglo XXI.....	57
4.6 Consideraciones sobre el proceso actual.....	65
<b>Capítulo 5. El problema de la asignación de recursos públicos en México.....</b>	<b>69</b>
5.1 Límites de la investigación y consecuentes fronteras asignadas al problema	69
5.2 Planteamiento del problema.....	71
5.3 Planteamiento primario de solución .....	78



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## PARTE II

### REVISIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS

		81
<b>Capítulo 6.</b>	<b>Estado, economía y presupuesto público.....</b>	<b>85</b>
6.1	La Teoría General del Estado y servicio público.....	85
6.2	Intervención del Estado en la economía.....	93
6.3	Evidencias evolutivas y concepciones alternativas sobre la intervención del Estado	109
6.4	El presupuesto en la economía pública.....	118
<b>Capítulo 7.</b>	<b>Consideraciones teóricas sobre el proceso administrativo público.....</b>	<b>123</b>
7.1	Teoría del proceso administrativo y su expresión en el quehacer público.....	123
7.2	Teorías sobre la planeación y la planeación pública.....	127
7.3	Reflexiones teóricas sobre la programación en el sector público.....	135
7.4	Metodologías sobre la formulación y evaluación de proyectos.....	140
7.5	Teorías sobre la formulación de presupuestos públicos.....	147
7.6	Revisión a las técnicas de costos.....	153
7.7	Presupuesto Base Cero.....	157
7.8	Presupuesto Plurianual.....	163
7.8 b	Algunas consideraciones sobre las etapas sustantivas.....	168
7.9	Revisión teórica de la evaluación.....	170
7.10	Transparencia	182
<b>Capítulo 8.</b>	<b>Teoría General de Sistemas (TGS).....</b>	<b>187</b>
8.1	Introducción.....	188
8.2	Antecedentes.....	189
8.3	La TGS como metodología de la Ciencia.....	189
8.4	Teoría General de Sistemas.....	191
8.5	Una tipología de las características de los sistemas.....	194
8.6	Metodologías Sistémicas.....	195
8.7	Algunas aplicaciones de la TGS en los Sistemas Sociales.....	197
8.8	La Teoría General de los Sistemas y sus perspectivas de uso, para la asignación de recursos en las entidades públicas.....	198

## PARTE III

### MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES PÚBLICAS

		203
<b>Capítulo 9.</b>	<b>Hipótesis y estructura general del modelo.....</b>	<b>209</b>
9.1	Bases para la conformación de la hipótesis.....	210
9.2	Justificación del modelo alternativo propuesto .....	218
9.3	Esquema general del modelo.....	219

9.4	Características relevantes de cada subsistema.....	220
<b>Capítulo 10.</b>	<b>Subsistema de planificación.....</b>	<b>227</b>
10.1	Estructura funcional del subsistema de planificación.....	227
10.2	Proceso de transformación del subsistema de planificación.....	228
10.3	Conceptualización de la entidad pública como un sistema social.....	233
10.4	Ubicación de la planeación prospectiva de largo plazo en el sistema social.....	238
<b>Capítulo 11.</b>	<b>Subsistema de planeación sistémica.....</b>	<b>251</b>
11.1	Estructura funcional del subsistema de planeación sistémica.....	252
11.2	Diseño de la estructura programático-presupuestal interna.....	254
11.3	Proceso de transformación del subsistema de planeación sistémica.....	255
11.4	Estructura de procesos y proyectos.....	259
11.5	Ajustes al sistema formal.....	260
11.6	Previsiones generales.....	261
<b>Capítulo 12.</b>	<b>Subsistema de programación .....</b>	<b>265</b>
12.1	Estructura funcional del subsistema de programación.....	266
12.2	Proceso de transformación del subsistema de programación para la formulación y evaluación de procesos y proyectos.....	266
12.3	Proceso de transformación del subsistema de programación para el cálculo de metas e indicadores de procesos y proyectos.....	269
<b>Capítulo 13.</b>	<b>Subsistema de presupuestación.....</b>	<b>275</b>
13.1	Estructura funcional del subsistema de presupuestación.....	276
13.2	Proceso de transformación del subsistema de presupuestación para la determinación del presupuesto “meta” de la entidad pública.....	277
13.3	Proceso de transformación del subsistema de presupuestación para la priorización de paquetes de decisión .....	280
13.4	Ajuste al presupuesto “meta” institucional.....	283
13.5	Previsiones generales.....	283
<b>Capítulo 14.</b>	<b>Subsistema de evaluación.....</b>	<b>289</b>
14.1	Estructura funcional del subsistema de evaluación.....	290
14.2	Proceso de transformación.....	295
<b>Capítulo 15.</b>	<b>Contrastación de las hipótesis y algunos elementos para la implantación del modelo.....</b>	<b>303</b>
	<b>Conclusiones</b>	<b>309</b>
	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>313</b>
	<b>Índice de Apéndices</b>	<b>329</b>

## PROEMIO

La investigación contenida en ésta tesis tiene motivaciones remotas. Desde la década de los años cincuenta en que trabajé en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y más tarde en la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación) inicié mis contactos con el presupuesto público. Perteneczo a una clase social que desde preparatoria requerí trabajar al mismo tiempo de estudiar.

En la década de los años setenta, después de algunos lustros en que me desempeñé en el sector privado, retorné al sector público, primero a la Secretaría de Educación Pública y más tarde a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, como un especialista en materia presupuestal.

Estuve presente en los prolegómenos (1976) y en la implantación del presupuesto por programas (1977). Siempre pensé en detectar mecanismos que permitieran una asignación del presupuesto público, que incidiera de la manera más equitativa posible en la solución de los problemas, de aquella población con más carencias y desfavorecida.

Me compenetré de la filosofía y pensamiento atrás del presupuesto por programas, al menos de quienes entonces lo promovían. La idea de que los responsables del manejo del ingreso público no fueran los dictaminadores de los recursos públicos disponibles, sino que se determinaran fundamentalmente por las necesidades sociales; siendo éstas las que fijaran la meta, la aspiración de los recursos a obtener y disponer (obviamente sin desequilibrios financieros), me subyugó.

Asegurarse, por otra parte de que esos recursos se asignaran para actividades y logros (metas) claramente definidos, sin dispendio, pero sin carencias que en la práctica hicieran fracasar los objetivos finales de atención a las necesidades sociales, era un reto complejo, que con la incorporación de la planeación y programación al proceso, parecía encontrar un camino viable de mayor justicia.

El pensamiento de dos personas, me confirmó la vocación por buscar formas de plantear nuevos derroteros a la presupuestación, el de insigne maestro Carlos Tello Macias, primer Secretario de Programación y Presupuesto e instaurador del presupuesto por programas y de quien he obtenido no sólo ese pensamiento de justicia y equidad, como aspiración elemental en la asignación de los recursos públicos, sino además la orientación y guía desinteresada para la elaboración de ésta tesis.

El otro personaje es el maestro René González Cantú, con quien colaboré en la Secretaría de Educación Pública para implantar el presupuesto por programas en el entonces más grande sector de la administración pública, siendo matemático comprendió y estudió como pocos la planeación educativa, pero invuido de los mismos sentimientos de justicia y equidad, ha sido un compañero invaluable hasta el fin de esta investigación.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Hacia los inicios de la década de los ochenta surge una nueva concepción de la administración pública –se dice aparece el neoliberalismo– difícil de caracterizar, que establece reglas y acciones diferentes que persisten hasta la fecha. Sus resultados han sido divergentes, pues se ha logrado equilibrio en las finanzas públicas, estabilidad en los precios y el tipo de cambio y un gran despliegue del comercio exterior, pero se han desatendido los problemas estructurales y entre los principales el subdesarrollo tecnológico, las políticas de desarrollo industrial, interno y agropecuario, así como el inapropiado funcionamiento del sector financiero, con severos efectos negativos en el bienestar de la mayoría de la población, cuyo impacto ha sido la pobreza, el desempleo, la informalidad y la inseguridad.

Los nuevos administradores públicos, han argumentado como sustento teórico de sus acciones de asignación de recursos públicos, la teoría del equilibrio competitivo donde el mecanismo ideal de asignación de recursos es el mercado. Esa teoría –quizá la más científica– considera dos hechos como “dados,” las dotaciones iniciales de los agentes económicos y sus gustos y preferencias, pero el Estado evidentemente no puede actuar, olvidándose de ellas y considerándolas también como dadas.

Me resultaba complejo encontrar una teoría que incorporara también la justicia y la equidad. Es entonces que la orientación de otro gran maestro Ricardo Solís Rosales, me brinda su apoyo y puedo incorporar esos elementos sustanciales. No se trata de un Estado que asigne irracionalmente, sino que aplique con un mecanismo diferente al mercado, con eficiencia y respeto a los derechos fundamentales, entre ellos los patrimoniales colectivos, y por lo tanto, como buen administrador realice lo que pueda hacer con eficiencia y encargue lo que no a quien lo haga bien, pero nunca pagando con el patrimonio social y siempre buscando mecanismos que tiendan a la justa y equitativa mejora de las dotaciones iniciales.

En el afán de plantear una asignación de recursos públicos, no solo eficiente sino justa y equitativa, y de perfeccionar el proceso administrativo público, me introduce a un conocimiento relativamente nuevo, la Teoría General de los Sistemas, habiendo encontrado que más que una ciencia es un método científico para todas las ciencias, complementario del método tradicional analítico-reduccionista, que con base en un holismo racional, es sintético y heurístico, es decir, parte del “todo” pues los sistemas tienen propiedades que sus partes no tienen.

Con esas orientaciones e investigaciones he arribado a la propuesta de un modelo de asignación de recursos públicos que aspira a ser sistémico, eficiente, justo y equitativo, lo que implica que aspira a ser científico, económicamente eficiente, pero sobre todo ha de considerar eficazmente las necesidades sociales y buscar su óptima atención.

Explicados los motivos, experiencias, aspiraciones, reflexiones e investigaciones alrededor de este trabajo, quiero ahora agradecer a todos aquellos, además de los señalados, a quienes me han apoyado para realizar este trabajo. En primer lugar a mi Maestro Clemente Ruíz Durán, primer tutor de esta tesis cuya inveterada costumbre ha sido orientar y prestar todo género de ayudas a sus maestrantes y doctorantes, mi reconocimiento académico y afectuoso, por todo.

Con particular afecto a mi tutor “externo” no sólo por haberme orientado enseñando la ciencia económica en largas discusiones, sino y hasta por la lectura y corrección de cada renglón de la tesis, en sus múltiples versiones, al ínclito Maestro José I. Casar Pérez, mi duradero afecto y reconocimiento.

El reconocimiento permanente por su enseñanza y orientación sobre la Teoría General de los Sistemas al gran Maestro Germán A. de la Reza Guardia. A mi tutor por su guía y orientación científica e incluso hasta gramatical, el Dr. Roberto Escalante Semerena, mi agradecimiento sin límites.

A mi sabio y científico amigo Martín Puchet Ányul por su orientación y enseñanzas, para mis tesis de maestría y doctorado, simplemente mi cariño invariable.

A mi maestro y amigo el Dr. Francisco Almagro Vázquez por sus enseñanzas, no solo para las tesis de maestría y doctorado, sino para todo mi conocimiento de la economía descriptiva. Y con afecto por su empuje y enseñanza al Maestro Gerardo Fuji Gambero.

El cariño y reconocimiento a mis grandes amigos Diódoro Guerra Rodríguez y Armando Valle González por impulsarme para este trabajo y a mi tutor de la tesis de licenciado en Derecho por su invaluable apoyo el maestro Godolfino Juárez Mejía economista y abogado.

Mi respeto y cariño a mis colaboradores en esta investigación Ing. Guillermo Guillot García, Abogado David Fernández-Guerra Hernández, Matemático Roberto Villaseñor Spreitzer, Maestra Virginia Paloma Peregrina Guerrero, Economista Víctor Manuel Miranda Arellano, Maestro Ricardo Corral Luna, Ana Laura Chávez Rodríguez, Maestro Marco Tulio Esquinca Hurtado, Maestra Fabiola Fernández-Guerra Carrillo, Economista Arturo Galicia Galindo, Abogada María de Lourdes Ochoa López, Arturo Morales y Martínez y Elizabeth Castañeda Álvarez.

Finalmente y por ser mi más cercano apoyo, a quien junto conmigo revisó, discutió y opinó sobre muchos capítulos de esta tesis, a la brillante académica Maestra Sonia Uberetagoyna Loredó, mi esposa, mi eterno reconocimiento y amor.

Perdón a tantas personas que omito y a quienes expreso mi más profundo reconocimiento por su apoyo.

---

# INTRODUCCIÓN

---

En las últimas décadas, en México se ha dado una paulatina pero consistente disminución de los niveles socioeconómicos de grandes segmentos de la población, y aunque existen causas estructurales, como el escaso desarrollo tecnológico y financiero, y otras coyunturales, como la crisis de la deuda externa y las recurrentes crisis de la cuenta corriente en la balanza de pagos, además de ellas, parece indudable, que la asignación de recursos no ha tenido la eficiencia y eficacia requeridas para superar los rezagos sociales, independientemente de la inequitativa distribución que las dotaciones iniciales de factores productivos hubieren tenido.

En México, el modelo de economía “mixta” (desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado y concurrencia de los sectores público, privado y social [CPEUM\*: Art. 25]) prevé una economía de mercado, (libre concurrencia o competencia entre sí [CPEUM: Art. 28]) con intervenciones correctivas por parte del Estado.

Esta investigación tiene por objeto plantear una propuesta que permita, en México: mejorar la eficiencia y eficacia de las entidades públicas –dependencias centrales y entidades paraestatales– en el uso de los recursos; posibilitar la atención de las necesidades sociales con mayor calidad y suficiencia, de acuerdo con las políticas públicas y las estrategias derivadas de los planes nacionales de desarrollo; y aumentar la productividad del trabajo de los servidores públicos.

Para ello, con el propósito de detectar los problemas que la hacen ineficiente para lograr sus fines, se estudian los mecanismos de asignación de recursos públicos y, además, se analizan los desarrollos teóricos y las evidencias empíricas que dan base al diseño del modelo de asignación que se propone.

En una síntesis apretada y con fines estrictamente introductorios, a continuación se presentan los aspectos relevantes que han orientado la investigación; el problema técnico detectado en la asignación de recursos públicos en México; los hallazgos teóricos y empíricos; una hipótesis de solución; y la justificación, metodología, estructura y alcances de la tesis.

## 1. ANTECEDENTES RELEVANTES QUE HAN ORIENTADO LA INVESTIGACIÓN

### La asignación de recursos

La asignación de recursos ha sido una parte central en el tratamiento moderno de la economía, e incluso, puede concluirse que para un buen número de economistas, es el objeto de estudio de la ciencia económica\*\*, como lo expresaron, tanto clásicos como neo-clásicos, como David Ricardo, Leon Walras, Alfred Marshall, y Lionel Robbins, entre otros, quienes además consideran al mercado como el asignador de recursos idóneo y, por tanto, único.

Basados en las ideas anteriores, Arrow y Debreu, en la formalización matemática que hacen del equilibrio general competitivo, el cual parte de la consideración de que la función asignadora de

---

\* CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

\*\* Es importante señalar que otros economistas le encuentran otro objeto de estudio a la economía, que no se deriva de la formación ortodoxa clásica de los precios, ni de “una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos (Robbins, 1932), sino de problemas relacionados con la determinación de precios. En realidad como se expresaría Ricardo Solís, el único trabajo que existe es el reconocido por la sociedad, que se valida a través de los precios, dado que atiende las preferencias de los consumidores.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

recursos es exclusiva del mercado, en una economía en la que se da la competencia perfecta, concluyen en que sólo así se arriba al óptimo de Pareto.

Cabe señalar que algunos economistas que no comparten la opinión de que el mercado es el único y mejor asignador, sí coinciden en considerar a la asignación de recursos como objetivo central de la economía, como Oscar Lange, quien generaliza esta idea para cualquier sistema económico.

De lo anterior, se desprende la idea que la asignación de recursos –factores de la producción– se deriva de los precios de equilibrio en el mercado de los bienes y servicios producidos con ellos, y que tal asignación es óptima al gestarse en el mercado por el mecanismo de los precios.

En la realidad, este mecanismo de asignación ha sido muy ineficiente, produciendo en las últimas tres décadas, en México y otros países latinoamericanos, resultados regresivos, es decir, ha **aumentado la población** a la que se le asignan menos recursos\*.

### La asignación de recursos públicos y la ciencia económica

En la mayoría de las sociedades modernas y contemporáneas, el gobierno tiene como papel esencial representar al Estado –persona moral integrada por pueblo y gobierno en un territorio dado–, cuyas funciones básicas no controvertidas son: la garantía de la soberanía nacional\*\*, la preservación del sistema de gobierno, la representación del Estado frente a los demás Estados, la preservación de la integridad territorial, el aseguramiento del orden público y la impartición de justicia. Para cumplir con ese papel, requiere de recursos que el pueblo le aporta obligatoriamente.

El papel del mercado como asignador de recursos “eficiente”, ha sido muy controvertido, dados los resultados regresivos obtenidos en los últimos treinta años, tanto en México como en otros países latinoamericanos, lo cual obedece, según diversos teóricos –Walras, Arrow, Debreu, entre otros–, a las condiciones reales, contrarias a las definidas teóricamente para una eficiente asignación, y a la ausencia de requerimientos técnicos propios de la teoría del equilibrio general.

Esa circunstancia ha ampliado el papel del Estado, atribuyéndole no sólo “...el derecho, sino incluso la obligación de intervenir activamente donde quiera que se produzca un menoscabo de intereses sociales legítimos” (Pfaller, 2003:1).

Al respecto, algunos teóricos (entre ellos, principalmente, Felipe Pérez) establecen tres vías: En la primera, el asignador de recursos es sólo el mercado; en la segunda, el asignador es sólo el Estado, como planificador central; y en la tercera vía, conocida como economía mixta, se da la combinación del mercado y de la planificación central –alternativa posible, pues “...estos dos métodos de coordinación pueden coexistir” (Lange 2003:10)– y el Estado interviene regulando monopolios y oligopolios y aplicando políticas monetarias y fiscales, de desarrollo tecnológico y de capital humano, de fomento a la producción y de tributación óptima, entre otras.

\* Evolución de la pobreza en México 1968-2000 (Porcentajes)

Versión	1968	1977	1981e	1984	1989	1994	1996	1998	2000
Cepal	42.5	39.5	36.5	42.5	48.0	45.0	52.0	47.0	41.1
Banco Mundial	49.0	34.0	25.0	28.0	36.0	34.0	45.0		
HLB	72.6	58.0	48.5	58.5	64.0	67.1	77.3	73.6	68.5
MMIP				69.8	73.8	75.8	81.9	80.3	76.9

Fuente: Boltvinik y Damián (2001:32), y CEPAL (2004:382).

\*\* La soberanía nacional en sus dos ámbitos: 1º) ninguna organización puede sobreponerse al Estado; y 2º) independencia (ningún Estado puede interferir en la vida interna del país).

En razón de lo expuesto, el Estado, a través del gobierno, sin hacer uso prácticamente del mecanismo del mercado vía precios, asigna recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones básicas y la atención directa de las necesidades de la sociedad, mediante el presupuesto público, instituciones públicas y leyes económicas –como las de planeación, presupuesto y deuda pública, entre otras–, a fin de modular la libertad de mercado y compensar las fallas del mercado.

En resumen, puede afirmarse que la asignación de recursos públicos por parte del Estado, en términos de gasto para la satisfacción de necesidades que compiten entre sí, debe ser eficiente, para atender las necesidades sociales y cubrir los gastos de su existencia.

#### La justicia y la intervención del Estado

En las concepciones económicas del siglo XIX y las que podrían considerarse últimas (de Walras a Arrow), con excepción de los cambios propuestos por Keynes y Kalecki ante los desequilibrios que encontraron, no se han dado avances teóricos de fondo.

La teoría ortodoxa puede resumirse en la concepción de la economía, como ciencia, de Robins y la expresión del equilibrio general competitivo de Arrow y Debreu, ambas basadas en el método científico analítico-reduccionista, que constriñen el objeto de estudio a relaciones causa-efecto entre fenómenos que, a partir de supuestos específicos, permiten alcanzar el denominado “equilibrio económico” y aíslan a la ciencia económica –a la manera clásica reduccionista– de todo fenómeno o influencia ajenos.

En síntesis, a partir de esta concepción, la ciencia económica estudia sólo fenómenos “estrictamente económicos” y no se ocupa de otros, como los sociales, políticos y jurídicos, determinando así, que la intervención del Estado se limita a sus funciones básicas y, en lo económico, sólo a salvaguardar la libertad de los agentes y las demás condiciones que hacen posible arribar al equilibrio económico.

En las distintas opiniones analizadas, respecto al modelo ortodoxo, sólo se justifica la intervención del Estado un poco más allá de los límites del modelo, para moderar “las fallas del mercado”, o sea, las alteraciones que se dan en la realidad, en sus supuestos y condiciones.

Sin embargo, la intervención del Estado no se circunscribe al terreno de la economía. En la óptica de un método científico holístico-heurístico-síntesis\*, se hace necesario estudiar a los sistemas, y a los sociales particularmente, como un “todo” sinérgico, ya que sus propiedades no son la simple suma de las propiedades de sus elementos.

En razón de lo expuesto, se han incorporado al estudio de la intervención del Estado, razones y causas independientes de las del “terreno económico” estricto, muy particularmente al observar que el liberalismo –piedra angular en que descansa la teoría económica ortodoxa–, a pesar de sostener que el Estado debía existir para satisfacer los deseos del “pueblo soberano”, ha creado formas políticas dependientes de las bases económicas que éstas mismas formas expresan (Laski, 2003).

Los postulados de un sistema de propiedad, dice Laski, resultaban incompatibles con la democracia política, pues consideraba a los pobres como hombres fracasados, por su propia culpa, y no tomaba en cuenta que las grandes posesiones significan poder sobre los hombres, las mujeres y las cosas, y el poco significado de la libertad de contrato, cuando está divorciada de la igualdad en la fuerza de negociación. Su objetivo único, “el crear riqueza”, basado en el afán de lucro como motivo social esencial, lo llevó a modelar un Estado cuyo poder coercitivo supremo hiciera cumplir las condiciones bajo las cuales fuera posible ese afán.

---

\* Postulado en la Teoría General de Sistemas, formalizada por Ludwing von Bertalanffy

John Rawls (2002) propone dos principios de justicia que actúen como normas para regular al sistema económico: 1) Que cada persona tenga un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas\*, compatible con un esquema de libertades para los demás, y 2) Que las desigualdades sociales y económicas se dispongan de tal modo que sean para el mayor beneficio de los menos aventajados y estén ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

La justicia distributiva, al no ser campo de estudio de la economía, debe abordarse desde la óptica de la justicia y plantearse como un asunto de medios y fines, en donde el Estado puede intervenir en la redistribución de las dotaciones iniciales –medios–, sin alterar el régimen de propiedad, para buscar la mejora de la justicia distributiva –fines–, a través de mecanismos tales como las herencias, la fiscalidad, entre otros.

De este modo, la asignación de recursos se tiene que ver desde dos enfoques: el primero, desde la perspectiva de la justicia social, que permite examinar los mecanismos que el Estado utiliza para alterar las dotaciones iniciales de los individuos, de manera que garantice, al menos, los mínimos de bienestar; y el segundo, desde la teoría económica, que proporciona el análisis de asignación de recursos en el mercado, dado un sistema de preferencias y unas dotaciones iniciales más equitativas, para alcanzar un óptimo de Pareto –en este caso, la intervención del Estado, actuando con racionalidad económica y transparencia, garantiza el buen funcionamiento del mercado.

*En suma, en esta investigación se aboga por una intervención del Estado (tanto en términos económicos como de medios y fines justos), que mediante una asignación de recursos públicos eficaz y eficiente, logre alcanzar la justicia y que, a través de instituciones justas y eficientes, perfeccione la actividad del sistema económico.*

### **Necesidades sociales.**

Este concepto, en un sentido estricto, se refiere sólo a las que se podrían llamar necesidades básicas de la población, las fisiológicas, es decir, aquellas cuya satisfacción le dan la posibilidad de existir y coexistir –alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, transportación, protección y seguridad jurídica– y, en un sentido amplio, se refiere a todos los requerimientos que la sociedad tiene, incluyendo la promoción y el logro del crecimiento y del desarrollo económico y social. La atención de estas últimas, es responsabilidad del Estado y de la propia sociedad, distribuidas en una proporción que depende de la etapa de desarrollo en que se encuentre cada país.

Desde Maslow (1975:5) con su afamada pirámide, hasta Marcuse (1987:3) y otros, buscan definir los umbrales de pobreza y riqueza; por encima de las necesidades fisiológicas, dicen Maslow y Pinilla, surgen otras, dado el carácter del sistema productivo que históricamente ha creado necesidades, cuya satisfacción dé salida a lo producido. Las necesidades sociales básicas pertenecen al círculo cerrado descrito por Galbraith (1992:242), al afirmar que “Las necesidades no poseen un origen que sea independiente de la producción. Son creadas por el mismo proceso que contribuye a incrementar la producción”.

### **Modus operandi de la asignación de recursos públicos.**

Aunque el presupuesto público, como dice Ayala, expresa “...los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración” y, de acuerdo con Tello: “contiene la definición de las políticas fundamentales que dan sustento a la obtención de los ingresos y a la asignación de los recursos”, es en el presupuesto de egresos donde se concreta esta asignación, ya que

---

\* Las libertades básicas son: la libertad política y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios

en él se hace una estimación del consumo corriente y de la inversión gubernamental, así como de las transferencias y de las amortizaciones y pagos de intereses de la deuda pública.

Aunque en sentido estricto, todas las acciones del gobierno son políticas, en la formulación del presupuesto de egresos se pueden distinguir acciones técnicas, de procedimientos y cálculos, diferentes de las estrictamente políticas, entre ellas, el método de presupuestación, que en México como en muchos otros países, es el incremental o inercial, también conocido como tradicional, basado esencialmente en el presupuesto del año anterior, ajustado según la continuidad de los gastos efectuados.

En el proceso de presupuestación, responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo, se distinguen dos épocas: en la primera, la “presupuestal”, se formula, discute y aprueba el presupuesto; y en la segunda, “de gestión”, se lleva a cabo el ejercicio presupuestal así como su evaluación y control.

En el presupuesto de egresos global, se determina el ingreso que se asigna a los sectores; y en el sectorial, los sectores distribuyen el presupuesto que se les ha asignado, tanto a las entidades públicas como a los programas de acción del sector público. Aunque esta investigación tiene como objeto sólo la asignación en el nivel sectorial, dada la importancia que tiene la asignación global para la política económica y para la economía en su conjunto, en el desarrollo de este informe se discutirán algunos de sus efectos en el nivel global.

En lo que a su temporalidad se refiere, aunque generalmente es de un año, hay opiniones acerca de la conveniencia de que fueran multianuales, entre ellas la de Petrei (2004: 2), pues se podrían hacer proyecciones que permitirían un aumento en la eficiencia del gasto y el sector privado podría atenuar las fluctuaciones cíclica, aún cuando genera rigideces en los casos de crisis.

El enfoque político se refiere a que en la toma de las decisiones respecto de la orientación, efectos e impactos deseados intervienen diversos actores; Downs (1992) afirma que “cada gobierno gasta y recauda recursos de forma de maximizar sus posibilidades de ganar la próxima elección, lo que implica que el gobierno dará a los ciudadanos lo que quieren y no necesariamente lo que les beneficia”. Niskanen (1968) sugiere que el burócrata está motivado a incrementar el presupuesto a su cargo para alcanzar sus objetivos racionales.

*En resumen, existen multitud de interesados en influir en la formulación del presupuesto, que presionan al ejecutivo o al legislativo según el caso. En México, además, influye la presión de los gobiernos estatales puesto que del presupuesto federal se destinan recursos para ellos. Como puede observarse, el componente político en la asignación de recursos públicos, comparte una gran influencia con el componente técnico.*

## **2. EL PROBLEMA TÉCNICO DETECTADO EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO**

En México, la asignación de recursos públicos se hace a través del proceso presupuestal, el cual, desde el punto de vista técnico, se deduce del cálculo de la disponibilidad de recursos financieros (presupuesto de ingresos), en el que no se consideran las necesidades sociales ni las de creación de infraestructura para la promoción del crecimiento y, en consecuencia, no se establece una meta de ingresos para esos fines.

Aun cuando formalmente en México se utiliza el presupuesto por programas (ahora denominado presupuesto estratégico por resultados), prevalecen las prácticas del presupuesto tradicional, en el cual, la suma de los presupuestos de egresos regularizables del año inmediato anterior, que representa generalmente, más o menos un 90% del total del nuevo presupuesto, es considerada como un “irreductible” y sólo la diferencia entre este irreductible y el nuevo presupuesto es objeto de una

distribución relativamente flexible, para atender las necesidades sociales. La distribución que hacen los sectores a sus entidades públicas, igualmente está basada en los presupuestos irreductibles de éstas.

La definición del presupuesto para lograr las metas e indicadores de los diferentes programas, procesos y proyectos, no se hace a partir del costo unitario de esas metas, razón por la cual, no se asegura la cobertura de insumos suficientes y de calidad para alcanzarlas y se rompe la continuidad que debiera existir entre los procesos de planeación y programación con la presupuestación y, por ende, se desarticula el proceso administrativo público.

El presupuesto de egresos, construido con la técnica del irreductible, aun cuando se orienta a la satisfacción de las necesidades sociales, de origen era generalmente insuficiente para la atención de esas necesidades, en su mayoría urgentes, y dada la falta de revisión sistemática del proceso y de actualización permanente del cálculo de costos unitarios, ha generado partidas de gasto excedidas en algunos casos e insuficientes en muchos otros y, por tanto, no cumple cabalmente con la satisfacción de dichas necesidades.

De esta manera, el proceso de asignación de recursos en México, en algunas ocasiones no responde y en otras lo hace insuficientemente, a las necesidades de los ciudadanos (que debe ser el criterio generalmente adecuado), prácticamente no hace uso del mecanismo de precios del mercado y no pocas veces se orienta por el interés del voto.

Como ya se expuso, el proceso de la asignación de recursos públicos, además de técnico, es esencialmente político, y ambos aspectos integran un “todo”; existen problemas en lo político que hacen ineficiente desde el punto de vista técnico la asignación y, por otro lado, el problema técnico tiene una gran repercusión en la decisión política, pues aunque ésta fuera “excelente”, si la base sobre la que se toma no lo es, evidentemente no será la mejor.

Ambos aspectos, el reducido margen para decidir (alrededor del 10% al 20%) y la inadecuada formulación técnica, hacen ineficiente y poco efectiva la asignación. Lo deseable, para lograr un mejor proceso técnico que apoye más eficazmente la decisión política y con ello se alcance mayor eficiencia en la asignación, es corregir ambos aspectos.

Expuesto lo anterior, se precisan los límites de esta investigación: su alcance sólo comprende al proceso técnico y no trata el aspecto político, aunque no deja de lado los impactos de uno sobre el otro, y sólo se orienta al nivel que hemos denominado “sectorial”, sin dejar de considerar los efectos de éste en el nivel “global”. Es decir, busca aumentar la eficiencia de la distribución de recursos entre programas de cada sector.

***En síntesis, el problema detectado es que la asignación de recursos públicos en México es poco eficiente y eficaz, tanto porque está limitada por el ingreso público disponible, que para su cálculo no considera la demanda potencial ni la insuficiencia en la satisfacción de las necesidades sociales, como porque el presupuesto de egresos a través del que se instrumenta, se calcula con base en el presupuesto del año anterior –incremental– y, por lo tanto, tiene un muy débil encadenamiento con el proceso administrativo público\*.***

***En esta investigación, centrada en las entidades públicas, se concluye en que el proceso de asignación de recursos en México, aumentará su eficiencia con el modelo que se ha diseñado, ya que en éste, por una parte, el catalizador principal del proceso administrativo público integrado sistémicamente, es el conocimiento y focalización de las necesidades sociales y, por la otra, por integrar debidamente, en ese proceso, la formulación de un presupuesto de egresos previo, que***

---

\* El proceso administrativo público está integrado por las etapas de planificación, planeación, programación, presupuestación, ejercicio, EJECUCIÓN, control y evaluación.

*eventualmente sea la meta del ingreso público a obtener, calculado a partir de los costos base cero de las metas a lograr por dichas entidades, el cual es ajustado por prioridades, al ingreso factible de obtener.*

### **3. PROPUESTA E HIPÓTESIS DE SOLUCIÓN.**

#### **Hallazgos teóricos y empíricos y su aplicación a la solución de la problemática.**

Durante la presente investigación, se detectaron técnicas derivadas de métodos científicos y desarrollos empíricos rigurosos que permiten orientar la metodología hacia la atención de las necesidades sociales y superar las deficiencias observadas.

Entre éstas, destacan: la conceptualización de las entidades públicas como sistemas, con subsistemas interactuantes para asegurar la coherencia entre objetivos; el enfoque prospectivo de la planeación de largo plazo, para definir el futuro deseado; el enfoque sistémico a la planeación del mediano plazo, congruente con la de largo plazo y relacionada con las necesidades sociales, para la definición de la estructura programática; la formulación y evaluación de proyectos y el cálculo de las metas a alcanzar; y la presupuestación base cero para calcular los recursos, con base en costos unitarios, y elaborar paquetes de decisión, a fin de construir un presupuesto “meta”.

#### **Condicionantes del modelo**

Tomando como base los hallazgos anteriores y la Teoría General de los Sistemas, se plantea la posibilidad de diseñar un modelo de asignación que subsane en buena medida el problema *técnico* de la asignación de recursos públicos en México.

Este modelo debe posibilitar: la concepción de la entidad pública como un “sistema”, que articule su proceso administrativo y lo integre como un “todo” coherente; la flexibilización de la asignación; la definición de las metas en los procesos de planeación y programación, a partir de la atención de las necesidades sociales y de desarrollo; y la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, mediante revisiones periódicas del gasto programado y *de sus resultados*.

Además, debe alentar las perspectivas de que en el nivel global del gobierno, la asignación no esté basada en proyecciones del ingreso y en un irreductible global, sino que se integre un presupuesto global, con base en los sectoriales, que sirva de “meta” a los responsables de proyectar y obtener el ingreso.

En síntesis, se trata de construir un catálogo de necesidades, costeadado y priorizado, y *procedimientos de asignación* que garanticen racionalidad en la asignación de recursos en los niveles global y sectorial, a fin de hacer más eficiente el uso de los recursos.

#### **Hipótesis de solución**

Dada la complejidad de la solución al problema objeto de esta investigación y considerando la secuencia de la misma y sus vínculos, se ha construido toda una estructura de once hipótesis, apoyada con algunas definiciones conceptuales y operacionales, tanto de conceptos como de procesos y variables involucradas, con la cual se llega a la hipótesis resultante del modelo ya diseñado (exploratoria), que se expone a continuación:

“Si México reorientara su proceso de elaboración del presupuesto, bajo un esquema sustentado: en la consideración explícita de las necesidades sociales o de impulso a la economía (según sea la finalidad de la entidad pública en cuestión); en la Teoría General de los Sistemas; en un proceso administrativo público adjetivo integrado; y en la técnica de presupuestación base cero, **entonces**, los sectores de la administración pública podrán formular sus presupuestos de egresos previamente, a fin de que, integrados en uno global, del Gobierno, sirva como presupuesto “meta” en la formulación del

presupuesto de ingresos y, con ello, se amplíen las oportunidades para elevar el nivel de bienestar de la población”.

#### **4. JUSTIFICACIÓN:**

##### **Importancia de la asignación de recursos públicos.**

La importancia de la asignación de recursos públicos se ha magnificado por el incremento de la intervención del Estado, a partir de los inicios del siglo XX, ya que ha causado una más amplia recaudación de recursos fiscales y un aumento del gasto público en relación con el PIB\* –que actualmente es aproximadamente del 20% al 40%, dependiendo del país que se trate.

Dada su cuantía, esos recursos deben ser asignados por el Estado a través del Gobierno, ya que de ellos dependen los mínimos de subsistencia de los marginados (en países no desarrollados), la provisión de bienes y servicios correctores de las fallas del mercado y buena parte del desarrollo de la infraestructura que requiere el crecimiento.

La demanda por un sector público eficiente es cada vez mayor, ya que las decisiones gubernamentales sobre la asignación de recursos públicos incide en las decisiones de los agentes económicos, mejorando o fortaleciendo, empeorando o debilitando la producción y el intercambio.

Así, una asignación de recursos públicos que no responde a la “racionalidad” del mercado ni a las preferencias y/o necesidades de la población, como ocurre en México, fortalece la conciencia sobre la necesidad de una asignación de recursos eficiente.

##### **Importancia de la investigación como un “todo”.**

Para la asignación de recursos, investigada exhaustivamente desde Robbins hasta la fecha (2003), se han desarrollado diversos modelos y procedimientos, muchos de los cuales han sido aplicados en la realidad, con resultados muy variados, especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica. De igual manera ha sucedido en México, donde incluso se ha planteado la sustitución del presupuesto inercial por el de base cero u otras modalidades, pero no se ha llegado a un planteamiento orientado a una solución integral que mejore la asignación de recursos públicos.

Es con este fin que se propone y se diseña un modelo basado en la Teoría General de los Sistemas, para mitigar los problemas detectados y señalados en la presente investigación, respecto de la asignación de recursos públicos en México

El modelo se basa en la Teoría General de los Sistemas, porque la conceptualización de una institución como sistema permite abordar como un “todo” los problemas institucionales para alcanzar una eficiente asignación de recursos públicos. Así mismo, el presupuesto sustentado en costos unitarios de los bienes y servicios públicos y en las bases y jerarquizaciones del presupuesto base cero, favorece la superación de los problemas derivados del cálculo inercial y posibilita mejores decisiones en el ámbito político de la asignación de recursos públicos.

#### **5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

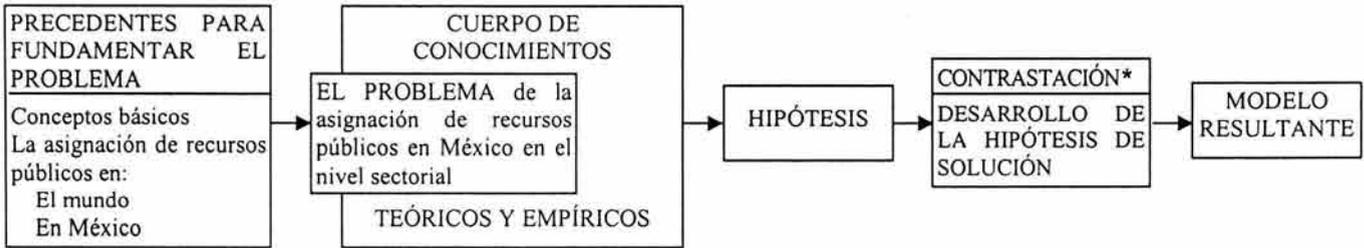
##### **Metodología estándar**

Para el desarrollo de esta investigación y la propuesta resultante, se ha seguido la “metodología estándar” de la investigación científica que proponen diversos autores, que incluye las siguientes

---

\* En los Estados Unidos el gasto público como porcentaje del PNB creció de 2.5% en 1880 a 27% en 1954 y en Gran Bretaña de 8.9% en 1890 a 36.6% en 1954. En los países de la OCDE, el gasto público en relación al PIB, en promedio fue, para la década 1992-2001, de 38.28%, (OCDE, 2002: Anexo) en tanto que en México en esa misma década fue de 22.9% (Informe de Gobierno de México, 2002: Anexo), aunque a principios de los ochenta había alcanzado 30%.

etapas: formular el problema, revisar el cuerpo de conocimiento disponible, formular hipótesis, contrastar hipótesis, solución o nuevo cuerpo de conocimientos (Bunge, 2002:9) y planteamiento del problema, marco teórico, formulación de las hipótesis, contrastación de las hipótesis y conclusiones y resultados (Dieterich, 1998:21,22). Esa metodología adaptada específicamente a esta investigación se puede precisar en el siguiente diagrama:

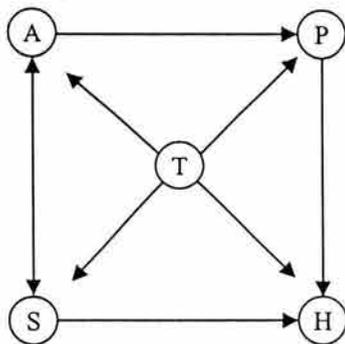


La lógica del método se desprende de los siguientes argumentos: Se investigaron las evidencias empíricas de la asignación de recursos públicos en el mundo, y se detectó su problemática en México y en especial en el nivel sectorial público; conocido el problema, se revisó el campo de conocimientos teóricos y empíricos aplicables y con ello se construyó la hipótesis de solución; durante el desarrollo de la solución detallada se va dando la contrastación de la hipótesis (*en los términos señalados*), para arribar a un modelo que mejora la eficiencia de la asignación de recursos públicos y el impacto sobre el bienestar social.

### Metodología sistémica

Esta metodología estudia al “todo” en sí y a sus elementos interactuantes como partes de él, para alcanzar los fines del sistema. Si consideramos a esta investigación como un todo formado por tres partes básicas –problema, revisión teórica y empírica y propuesta de solución al problema–, es necesario precisar la interacción entre ellas, de tal forma que los antecedentes, teóricos básicos y empíricos, deben articularse lógicamente para la mejor definición del problema y deben guardar una relación y articulación lógica con el problema detectado, para determinar en que forma aprovecharlos en una propuesta de solución al problema. Además, la propuesta de solución debe estar articulada y sustentada en el cuerpo de conocimientos investigado y pertinente conjuntamente con las aportaciones del autor, para integrarla.

Lo expuesto puede representarse en el siguiente esquema.



A = Antecedentes  
 P = Problema  
 T = Teoría  
 H = Hipótesis  
 S = Solución

Con independencia de la metodología “estándar” empleada en la investigación, en este informe (tesis) se ha buscado hacer evidentes las interacciones sistémicas. Destaca como centro la revisión teoría y empírica, que sustenta no sólo a la solución propuesta, sino a los antecedentes mismos, al problema y a la hipótesis de trabajo.

### Técnica de apoyo

Para asegurar que la metodología se cumple, se ha formulado un conjunto de “mapas conceptuales o intelectuales” que muestran el agrupamiento o relación entre conceptos según escuelas o temas, a

\* En las Ciencias Sociales, más que una contrastación experimental, se trata de asegurar la consistencia lógica de la estructura interna del modelo y de las evidencias empíricas derivadas de su aplicación en la realidad.

efecto de probar que la investigación es constructivamente analítica. Estos mapas se inician en el siguiente apartado de esta introducción y se continúan al inicio de cada una de las tres partes de la tesis.

## 6. ESTRUCTURA DE LA TESIS

En razón de la metodología explicada es que el informe de esta investigación se divide en tres grandes partes: una de precedentes y formulación precisa del problema, que se integra con cinco capítulos; otra, para investigar el campo de conocimiento teórico y empírico sobre el tema, con tres capítulos; y una tercera, que consta de siete capítulos, para plantear las hipótesis, desarrollar la solución y contrastar las primeras *con el modelo propuesto*. El mapa conceptual general de investigación es como sigue:

### MAPA CONCEPTUAL GENERAL PARA LA CONSTRUCCION DE UN MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS



En la primera parte: El primer capítulo presenta los principales conceptos relacionados con la asignación de recursos; el segundo, reseña los rasgos de la reforma del Estado en algunos países desarrollados y otros emergentes; en el tercer capítulo se examina y reseña la evolución de la asignación de recursos públicos en México, a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días; en el cuarto se presentan las diferentes técnicas de presupuestación pública utilizadas en México; y por último, en el quinto, se formula el problema objeto de la investigación.

En la segunda parte, se hace una investigación de la teoría y experiencias desarrolladas en torno a los tópicos relacionados con el objeto de estudio de esta tesis, a fin de contar con las bases científicas y técnicas para definir una hipótesis de solución al problema planteado y disponer de los elementos necesarios para el diseño de un modelo alternativo de asignación de recursos para entidades públicas. Se compone de tres capítulos: en el capítulo seis, se revisan las teorías desarrolladas sobre el Estado, la economía y el presupuesto público; en el siete se reseñan los enfoques teóricos del proceso administrativo público; y en el ocho se presenta, muy sintéticamente, la Teoría General de los Sistemas.

La tercera parte presenta, de acuerdo con la metodología seguida, el modelo de asignación de recursos para las entidades públicas diseñado con el enfoque de la Teoría General de los Sistemas. Consta de seis capítulos: en el noveno se presenta la hipótesis de *solución* y la estructura general del modelo, denominado "Sistema de Planificación, Planeación, Programación, Presupuestación, y Evaluación" (SPPPPE); en el décimo se desarrolla el subsistema de planificación del modelo; en el undécimo se abordan las características del subsistema de planeación del SPPPPE; en el décimo segundo se presenta el subsistema de programación; en el capítulo décimo tercero se describe el subsistema de presupuestación propuesto; en el décimo cuarto se desarrolla el subsistema de evaluación (control cibernético) del modelo propuesto; y por último, en el capítulo décimo quinto, se hace la contrastación de las hipótesis y se presentan algunos elementos para la implantación del modelo.

## 7. DELIMITACIONES DE LOS ALCANCES

Con el objeto de delimitar los alcances de esta investigación, a continuación se señalan los mismos en los ámbitos: personal, material y temporal.

En el ámbito personal, el objeto de estudio de esta investigación lo constituye la asignación que hemos denominado sectorial; no obstante, no puede ignorarse que con la asignación global constituye un mismo proceso, por lo cual se hacen las referencias necesarias y pertinentes a este segundo nivel.

En el ámbito material, esta investigación se ocupa de la fase “técnica” de la asignación de recursos públicos, en la que se construye y calcula un anteproyecto de presupuesto de egresos previo, aunque dadas las interrelaciones de ésta con la fase “política”, en la que se da la toma de decisiones por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados quienes, mediante ajustes, modificaciones y redistribuciones del previo, arriban a un presupuesto definitivo, se estudiarán también algunos aspectos de ésta.

Esta investigación, en el ámbito temporal, se enfoca en la formulación, época en la que, como ya se expuso, se arriba a un proyecto aprobado como Ley, por la Cámara de Diputados; y se hacen referencias a la evaluación y el control, etapas propias de la gestión, a fin de dar integridad al proceso administrativo público, en su enfoque adjetivo.

### **Limitaciones del modelo**

No obstante que el modelo propuesto es sólo aplicable al nivel sectorial, el éxito o fracaso de su implantación y operación puede verse influido por la participación de grupos y poderes gubernamentales interesados.

De igual manera, aunque se han estudiado los problemas de modelos precedentes a éste y las dificultades en la aplicación de la Teoría General de Sistemas, y se han hecho previsiones al respecto, no se puede asegurar que éstos no se presenten.

Así mismo, aun cuando el autor de este trabajo ha implantado el modelo, a lo largo de su ejercicio profesional, en diferentes entidades públicas, estas implantaciones han sido, en su mayoría, parciales y, por tanto, en función de ellas no puede suficientemente asegurarse que el modelo es razonablemente adecuado.

*En esta introducción se establecieron las bases para el reporte, se presentaron las definiciones esenciales y el problema de investigación, así como las hipótesis. Se hizo la justificación y una descripción breve de la metodología, incluido su mapa conceptual, y se fijaron las limitaciones.*

*Con estas bases, se puede proceder a hacer una detallada descripción del tema.*

---

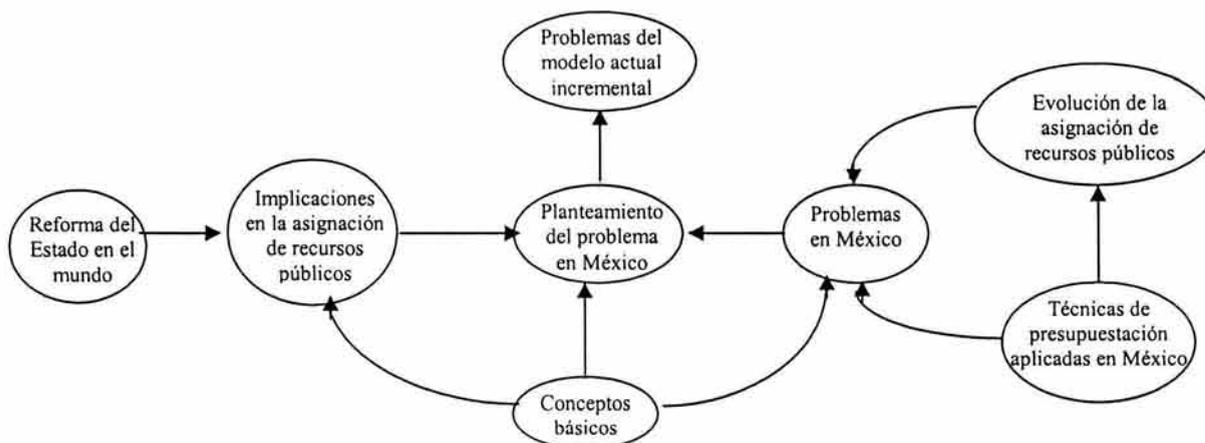
# PARTE I

---

## PRECEDENTES Y PROBLEMAS DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

Esta primera parte tiene por objeto revisar los antecedentes sobre la asignación de recursos públicos, con el propósito de representar las relaciones significativas entre los conceptos motivo de análisis, para solventar el planteamiento del problema. A continuación se presenta el mapa conceptual general correspondiente.

### MAPA CONCEPTUAL GENERAL DEL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS



Como se desprende del mapa conceptual, entre los antecedentes se encuentran los conceptos básicos de carácter teórico y empírico en relación con el tema, así como la evolución y características de la asignación de recursos públicos en el mundo, y particularmente en México, a partir de la Reforma del Estado, para dar debido sustento a la formulación del planteamiento del problema, que actualmente tiene dicha asignación en México. Esta parte se integra de cinco capítulos.

En el primero se exponen, desde el concepto de asignación de recursos hasta el de presupuesto de egresos, abordando la relación y ubicación de la asignación de recursos públicos en la economía y en el presupuesto público. Para precisar las relaciones de la estructura analítica de este capítulo, a continuación se presenta el mapa conceptual de los conceptos básicos.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



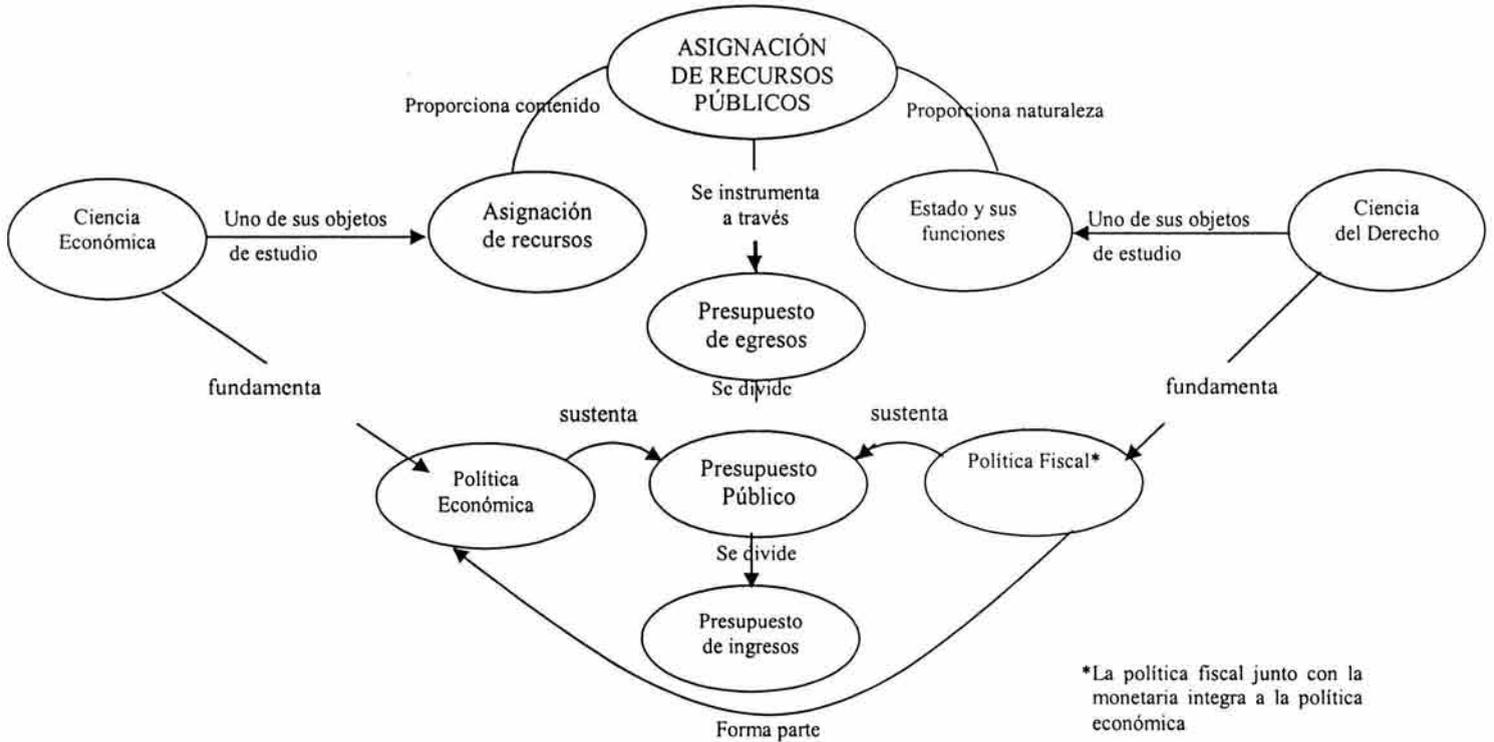
**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

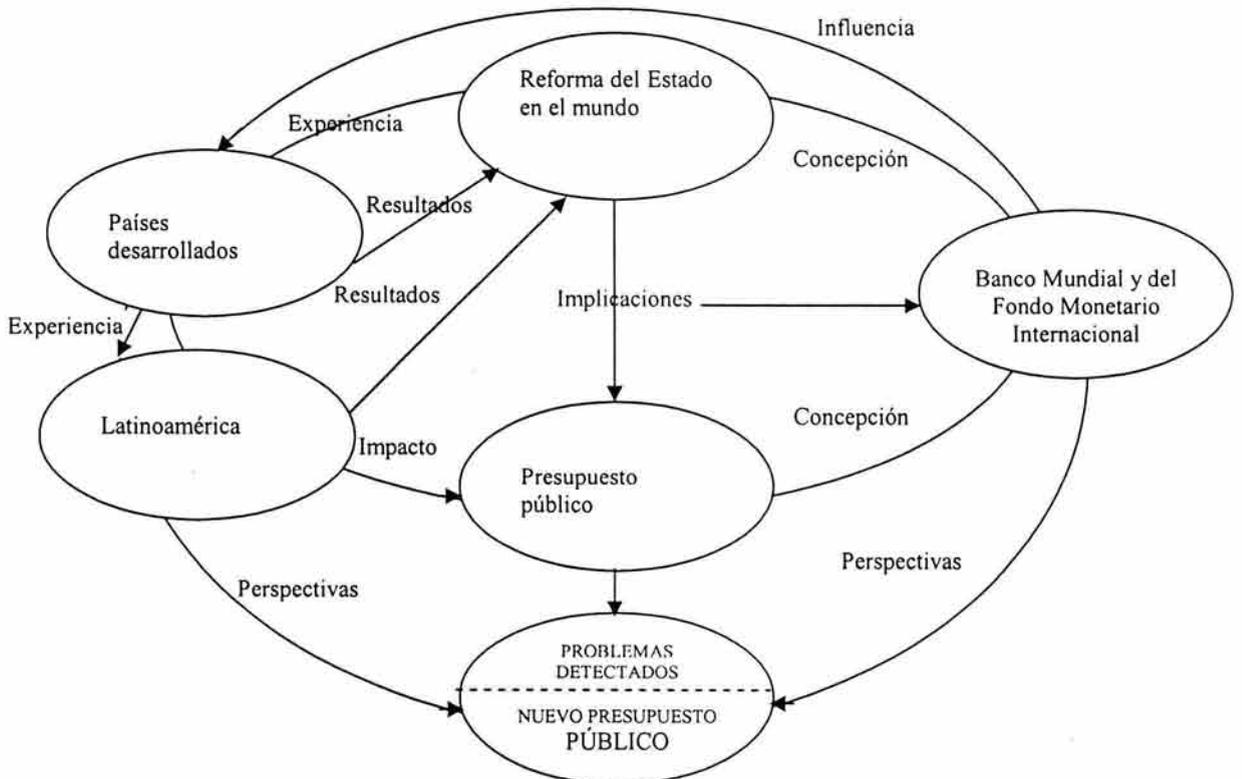
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

## MAPA CONCEPTUAL DE CONCEPTOS BÁSICOS



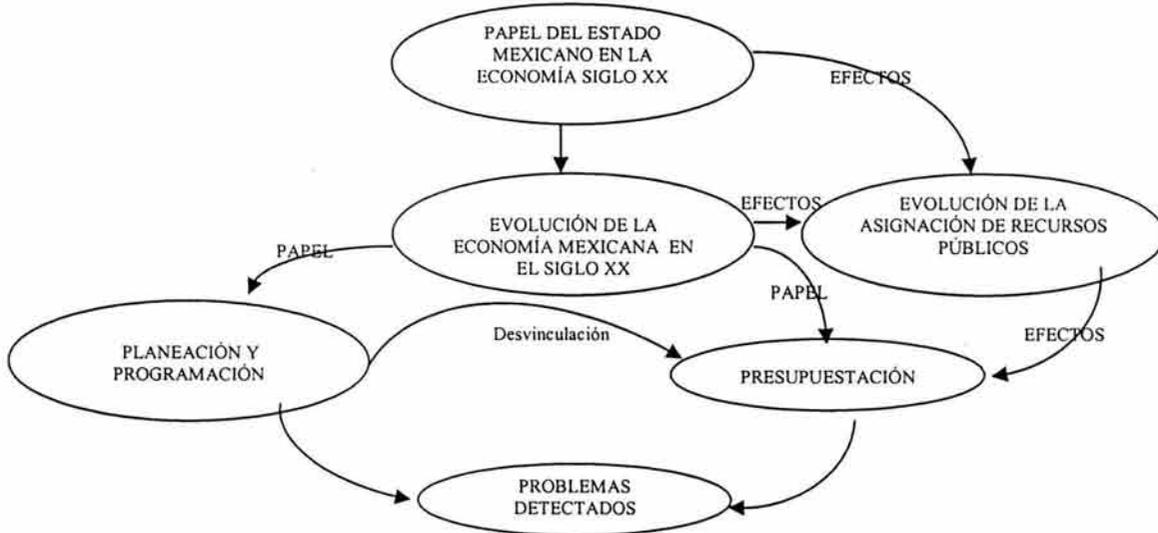
En el segundo capítulo se muestran como antecedentes empíricos, a los principales rasgos de la Reforma del Estado en algunos países seleccionados –desarrollados y emergentes– y su efecto en la asignación de recursos públicos, en las últimas décadas del siglo XX. Con el fin de precisar las relaciones lógicas de este trabajo, se presenta el siguiente mapa conceptual.

## MAPA CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL MUNDO E IMPLICACIONES EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS



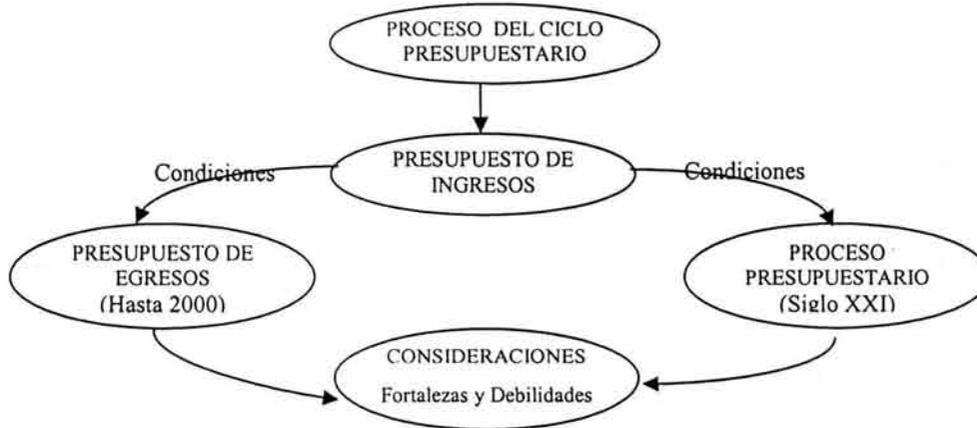
En el tercer capítulo se presentan los antecedentes funcionales del Estado mexicano en la economía, la planeación, la programación y la presupuestación, a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días. El mapa conceptual que señala la relación entre estos conceptos, se muestra a continuación.

### MAPA CONCEPTUAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO



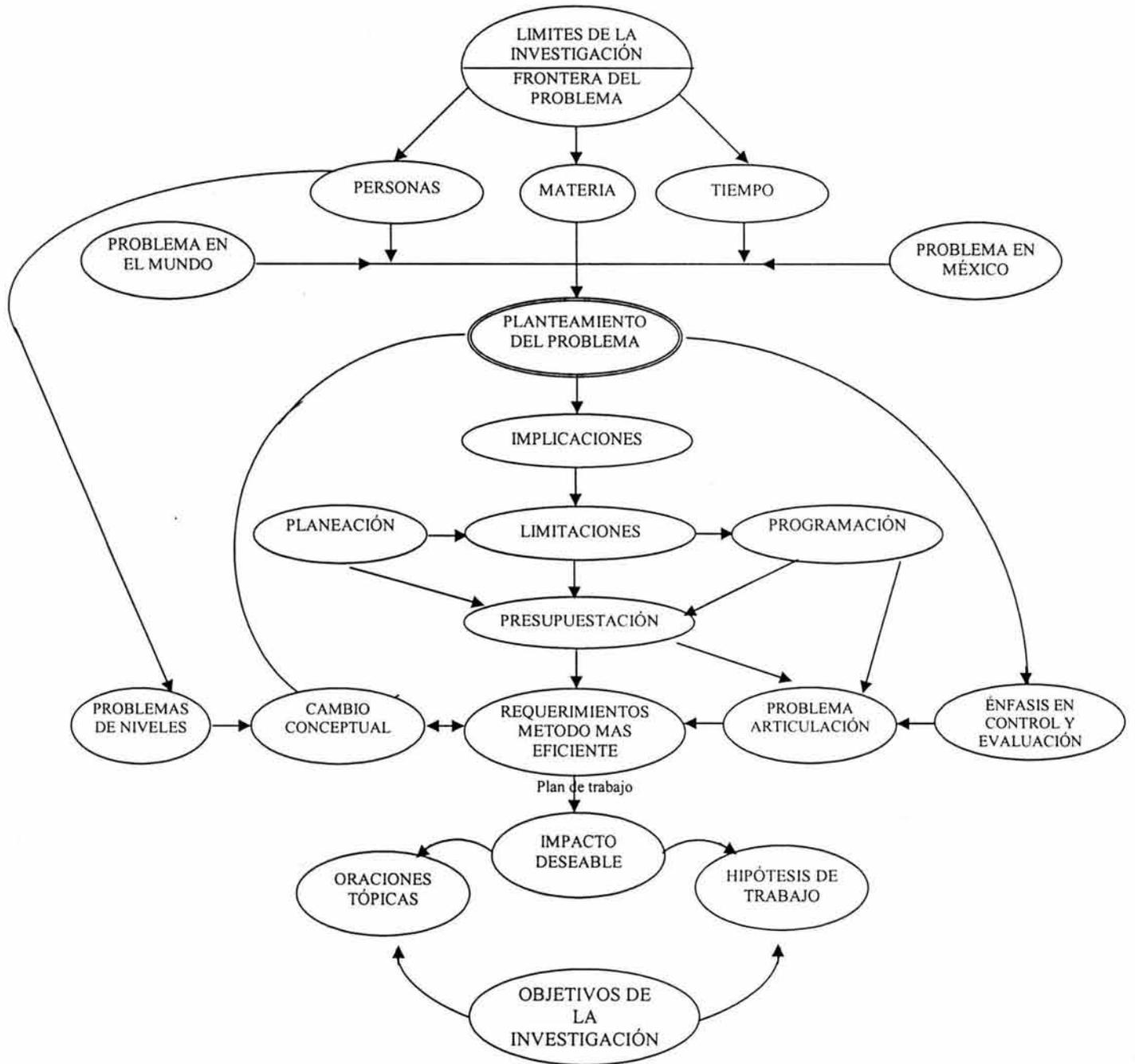
En el cuarto capítulo se muestran las características de las distintas técnicas y procedimientos para la formulación del presupuesto público; destacando las etapas fundamentales del proceso, los mecanismos de asignación de recursos públicos y las metodologías para la “formulación” del presupuesto de egresos en las diferentes etapas del desarrollo económico del país hasta nuestros días. El mapa que articula estos sucesos es como sigue:

### MAPA CONCEPTUAL DE LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO



En el quinto capítulo se precisan los alcances y limitaciones de la investigación, se estudia la problemática referida a la vinculación entre el nivel global y sectorial para la asignación de recursos públicos, así como las implicaciones metodológicas y conceptuales de este proceso, y se identifican sus limitaciones, para plantear una solución preliminar que posibilite mayor eficiencia y con ello mejorar la equidad en la atención de las necesidades de la población. La estructura analítica de estos trabajos se presenta en el siguiente mapa conceptual.

**MAPA CONCEPTUAL DEL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO**  
**Programa de trabajo**



---

# CAPÍTULO

## 1

---

# ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y ESTADO

*La asignación de recursos privados y públicos es una preocupación central de cualquier sociedad que tiene, frente al objetivo de alcanzar fines diversos o comunes, la ardua tarea de administrar un horizonte limitado de recursos para alcanzarlos.*

*El Estado, como organización superior de las sociedades modernas, ha adoptado a lo largo de su evolución, diversas formas para captar, administrar y asignar los recursos públicos, pues de ello depende su viabilidad, legitimidad y gobernabilidad, esto es, su supervivencia. La asignación de recursos públicos es pues razón de Estado, y el presupuesto de egresos, su principal instrumento. De hecho, como menciona Ayala (1997:27):*

*“La función clásica que se atribuye al Estado moderno es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) en el marco institucional y jurídico que el Estado fije”.*

*El presupuesto público es expresión del Estado que lo ejecuta. El presupuesto y la forma de presupuestar obedece a las preocupaciones, criterios y prioridades del Estado mismo, involucrando en ello todas sus dimensiones: política, social, jurídica y económica.*

*La asignación de recursos a través del presupuesto, ha evolucionado en correspondencia con las necesidades y cambios en el Estado, el cual, en su intento de responder de mejor manera a los colectivos sociales que lo integran, ha ideado diversas formas para allegarse y administrar esos recursos escasos, plasmando en ello su filosofía, sus intereses, sus necesidades y sus condiciones, creando y perfeccionando un conjunto de teorías, métodos y técnicas para lograrlo. Éstas, por tanto, deben ser vistas en el contexto del Estado que representan, permitiendo así conocer sus avances, aprender de sus experiencias y limitaciones, y al final facilitar la construcción de alternativas que respondan a las expectativas de las sociedades modernas.*

*Resulta entonces fundamental, iniciar esta investigación con la explicación de las ideas y conceptos básicos relacionados con la asignación de recursos y precisar el papel del Estado, para abordar las nociones esenciales del presupuesto público.*

*El contenido de este capítulo permitirá identificar las principales características y exigencias que apuntan hacia un sistema de presupuestación moderno, indispensables como referencia para la construcción de una propuesta para el caso de México.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## 1.1 LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

En este subcapítulo se presentan las ideas básicas sobre la concepción de la asignación de recursos, Estado y asignación de recursos públicos que se emplearán a lo largo del presente estudio.

### 1. La asignación de recursos

Desde el último cuarto del siglo XIX, la asignación de recursos y, en términos normativos, el carácter eficiente de ésta, ha constituido el centro de la teoría económica. Lo anterior es claro cuando se considera que el objetivo de la acción económica es la satisfacción de necesidades humanas, mediante la provisión de bienes y servicios que se ofrecen a través de la producción y el intercambio y están limitados por la escasez de recursos y la tecnología disponible. En una sucinta revisión de la teoría, se detectaron como relevantes las siguientes ideas: la asignación de recursos es el mecanismo por medio del cual “se distribuyen los factores de la producción – trabajo, capital y recursos naturales – entre la producción de los diferentes bienes por el mecanismo de precios y costos”, es decir que, “...dados ciertos datos fundamentales, los tipos de interés y los márgenes de precios determinan la distribución de los factores entre la producción para el presente y la producción para el futuro” (Robbins, 1951: 105).

Existen diversas definiciones, que establecen cada una un objeto de estudio de la economía. Entre los clásicos, David Ricardo señaló que “la economía política es la ciencia que determina las leyes que rigen la distribución de la riqueza entre las clases que contribuyan a formarla”, Federico Engels, por su parte, estableció que “la economía política es la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas” y entre los neoclásicos, Alfred Marshall expresó que “la economía es la ciencia que examina la parte de la actividad individual y social, especialmente consagrada a alcanzar y utilizar las condiciones materiales del bienestar”; sin embargo, por su relación estrecha con el tema de esta investigación, se hará referencia a otras, entre las que destacan las del propio Robbins.

Así entonces, para Robbins(1951:39), “[L]a economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación”. En su propia óptica, Oscar Lange lo generaliza para cualquier tipo de economía, señalando que “[C]uando los recursos son escasos, ciertas necesidades permanecerán insatisfechas, lo que conduce a los individuos a tomar decisiones que, en función de la organización y las instituciones sociales, determinan la distribución de los recursos escasos entre las diferentes personas, así como su empleo. En otras palabras: los recursos se administran. El estudio de las formas de administrar los recursos escasos es el objeto de la ciencia económica” (Lange, 2003:1 [www]).

Podría entonces concluirse que, de acuerdo con las ideas expuestas, la asignación de recursos es el objeto de estudio de la ciencia económica o como lo diría Felipe Pérez: “[E]l objeto fundamental de la disciplina económica es estudiar cómo se asignan los recursos productivos y cómo se distribuye la producción resultante entre los habitantes presentes y futuros de las sociedades humanas” (Pérez, 2000:1).

Si bien Robbins se refirió a estas ideas conceptuales en los años treinta del siglo pasado, es hasta fines de los años 50, que el modelo teórico de la asignación de recursos se perfecciona y formaliza matemáticamente por Arrow y Debreu, señalando que, “dadas unas dotaciones iniciales de recursos distribuidos entre la población, el mercado logra una asignación y distribución del producto (y por ende de los factores) tales que, si fueran cambiadas, sería imposible mejorar a alguien sin que alguien más empeorara” (Óptimo de Pareto).

La asignación de recursos no ha estado exenta, en su propia “estructura intrínseca”, de múltiples controversias teóricas, por intentos de levantar supuestos que empíricamente no se dan y de tomar en

cuenta efectos negativos al menos no claramente justificados en otras causas, a todo lo cual se hace referencia en un estudio más amplio en el Apéndice 1.

## **2. El estado y sus funciones**

Las sociedades modernas y contemporáneas, en su inmensa mayoría se han venido organizando como Estados –personas morales integradas por pueblo, gobierno y territorio–. ”El Estado moderno se justifica en razón de sus fines y por el empleo del derecho para conseguirlos. Las responsabilidades genéricas del Estado son preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica, estableciendo un orden normativo y vigilando que éste se cumpla” (Tello,2003:4).

El gobierno tiene como papel esencial representar al Estado y sus funciones básicas no controvertidas son: la representación del Estado frente a los demás Estados, la impartición de justicia y el mantenimiento de la seguridad interna y frente al exterior. En México y en otros países, se ha agregado a esos fines, la función de procurar, a todos sus miembros, protección frente al hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria.

Los Estados modernos han definido una estructura jurídico política de gobierno, fincado frecuentemente en la división de poderes, la soberanía popular y la autodeterminación –aunque en el contexto de la mundialización, la conformación de la identidad nacional ha sido impactada por los procesos de interacción entre países–. El gobierno, para realizar sus funciones, requiere que los ciudadanos le aporten recursos que él tiene que asignar para cumplir los fines del Estado, por lo que se ha conformado una estructura (poder) ejecutiva y administrativa, a la que se confiere la mayor parte de la administración de los recursos públicos, con la sanción o participación del poder legislativo.

Con independencia de que el Estado administre recursos para sus funciones básicas, tiene una participación activa en la economía, razón por la cual también requiere recursos que debe asignar eficientemente. Se ha venido debatiendo la “participación del Estado en la economía” desde hace mucho tiempo entre dos posiciones extremas, como diría Tello, entre un “Estado mínimo” y un “Estado interventor”, aun cuando en la “realidad” se combinan y superponen ambos enfoques.

En los países avanzados, la intervención del Estado tomó impulso después de la gran depresión de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, como “una respuesta a los problemas y a las contradicciones que el manejo fundamentalmente privado de la economía provoca”, en tanto que, en los países subdesarrollados, en realidad sentó las bases y creó las condiciones para el desenvolvimiento y crecimiento de la actividad de los particulares. Hoy, en unos y otros, hay quienes piensan que esa intervención es necesaria para lograr un mayor crecimiento económico, abatir la pobreza y una mejor y más equitativa distribución de la riqueza. Un análisis más cuidadoso del porqué de esa intervención, permite arribar a la necesidad del Estado de asignar recursos eficientemente para alcanzar los fines que actualmente se le demandan.

## **3. Asignación de recursos públicos**

Retomando lo expresado en el primer apartado, parte importante de la teoría ha establecido que “bajo ciertas condiciones, si cada quien se preocupa de sus propios asuntos, el mecanismo del mercado logra una asignación óptima de recursos y la distribución se da de modo que cada quien logra sus propios objetivos de consumo dadas sus restricciones presupuestarias”. Sin embargo, es conveniente puntualizar que entre esas condiciones, se incluyen: ausencia de poder de mercado (de monopolios y oligopolios), ausencia de externalidades y bienes públicos, existencia de mercados de capitales completos, información simétrica, racionalidad en los agentes económicos, existencia de derechos de propiedad bien definidos, ausencia de costos de transacción, además de algunos otros requerimientos técnicos propios de la teoría de equilibrio general.

La validez intrínseca de la asignación de recursos por el mercado, ha sido objetada teórica y empíricamente, e incluso algunas de las críticas se han encaminado a demostrar que las condiciones de ese modelo, en múltiples casos –tiempos, regiones etc.– no se dan y que ni siquiera un mercado altamente eficiente satisface todas las necesidades de una sociedad. “Es por ello que no sólo se le atribuye al Estado el derecho, sino incluso la obligación de intervenir activamente donde quiera que se produzca un menoscabo de intereses sociales legítimos”. Esta obligación abarca tres áreas de intervención: restricción de la libertad de mercado, compensación de fallas del mercado y corrección de resultados generado por el mercado (Pfaller, 2003:2).

La asignación de recursos a través del mercado, implica que las unidades económicas en ese ambiente, mediante ajustes sucesivos, logran la coordinación de sus decisiones, lo que algunos autores han llamado la “primera vía”. Sin embargo, como lo plantea Oscar Lange, “no todos los mercados son capaces de producir dicha coordinación, ni la coordinación obtenida es siempre consistente con los objetivos sociales aceptados. En tales casos, se emplea la planeación, ya sea para obtener la coordinación que no ha sido posible corregir o bien para corregir la coordinación producida por la “mano invisible del mercado”, a lo que otros autores han dado en llamar el mecanismo de un planificador central benévolo (segunda vía). Entonces, la intervención del Estado puede de hecho ser considerada como un mecanismo en sí misma, que prescinde completamente del mercado y que puede tomar en cuenta, a diferencia de éste, el principio de equidad en sus decisiones.

La combinación de los dos mecanismos mencionados, el de mercado y el de planificación central, constituye una alternativa conocida como economía mixta (tercera vía), en la que en muy diferentes niveles de intervención del Estado y por lo tanto de resultados, se ha buscado mejorar, “corregir fallas del mercado”, mediante la regulación de monopolios y oligopolios, y las políticas monetaria y fiscal, de desarrollo tecnológico y de capital humano, de fomento a la producción, de tributación óptima, etc. Esta vía, también lo señaló Lange, es posible, dado que “estos dos métodos de coordinación pueden coexistir” (Lange, 2003:10 [www]).

En mayor o menor medida, esta coexistencia se da en buena parte de los países de la Tierra, particularmente después de la caída del muro de Berlín. El Estado a través del gobierno asume las responsabilidades originales no controvertidas y las nuevas responsabilidades, para mitigar las fallas del mercado, por lo que resulta que la aportación de los ciudadanos al erario público se incrementa, de tal forma que el Estado ha venido absorbiendo parte del PIB para asignar recursos públicos, con independencia del mercado. La participación de los recursos públicos en el PIB, por ejemplo, de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en promedio, considerando los tres órdenes de gobierno y para el caso de México, tomando en cuenta sólo el federal, ha llegado a ser de 38.28% y 22.9% respectivamente, en promedio de los años de 1992 a 2001.

Ahora bien, dadas esas circunstancias, el Estado a través del gobierno tiene la necesidad de “asignar recursos públicos” y no cuenta con el mecanismo del mercado, vía precios. Se trata de asignar recursos eficientemente para fines específicos, entre los que destacan tres, a saber: cumplir con sus obligaciones originarias, compensar las fallas del mercado y, sobre todo, corregir los resultados generados por el mercado, asegurando la cobertura de las necesidades básicas de la vida de cada miembro de la sociedad (parafraseando a la Asociación Red Renta Básica).

Para cumplir con las funciones señaladas, el Estado requiere recursos y tomar decisiones sobre su asignación. Ello involucra consideraciones sobre los impuestos, la deuda pública, el gasto, la producción y los precios públicos, las políticas monetarias y cambiarias, etc. Entraña la definición de criterios y la toma de decisiones sobre la asignación de recursos (en qué, dónde, cuánto y para qué gastar). Responder a estas cuestiones conlleva el empleo de métodos y técnicas diversas, así como de paradigmas que indican cuáles son los elementos a considerar y cómo clasificarlos e incorporarlos para

la acción hacia un fin previamente establecido. La asignación de recursos públicos es básicamente el puente entre los propósitos de una sociedad y la acción que llevará a su cumplimiento.

Los recursos, de los que dispone exclusivamente el Estado para la realización de sus funciones y que administra a través del gobierno, son los que, en strictu sensu, se denominan públicos, para diferenciarlos de los que son propiedad de los particulares. Estos recursos se manifiestan en términos de flujos y acervos (stock). Los primeros, constituidos por factores de la producción y por bienes y servicios que el Estado adquiere y contrata, para producir bienes y servicios públicos. Los segundos, constituidos por bienes de capital –físicos y financieros– que le permiten generar nuevos bienes y servicios públicos, aumentan y disminuyen por virtud de los diferenciales que arrojan periódicamente los flujos y finalmente constituyen el Patrimonio del Estado.

Los mecanismos teóricos que se han planteado para dicha asignación, consideran las preferencias de los ciudadanos vía el voto o funciones de utilidad del bienestar colectivo; sin embargo, en términos prácticos, esa asignación se ha expresado en términos monetarios para su reexpresión en términos de recursos –factores de la producción– que permitan la producción de bienes y servicios a distribuir entre los miembros del Estado.

En virtud de esta última circunstancia, es que conviene precisar que la asignación de recursos públicos pasa por dos etapas: la primera, a nivel global, en la que se determina el monto disponible con base en el presupuesto de ingresos, así como su distribución a los distintos sectores que integran el gobierno; la segunda, se da al interior de los sectores, a las entidades públicas que lo forman, especificando los programas, subprogramas, procesos y proyectos en los que se agrupan las actividades, que tienen como objetivos satisfacer las necesidades sociales y promover y fomentar el desarrollo de la economía.

#### **4. Importancia de la asignación de recursos públicos**

Como se ha explicado en el apartado anterior, entre el 23 y el 38% del PIB está representado por recursos que no se asignan por el mecanismo del mercado, sino por el Estado a través del gobierno, lo que hace de fundamental importancia que esa asignación sea “eficiente”, toda vez que de ella dependen:

- 1) Los mínimos de subsistencia de los marginados, es decir, la cobertura de las necesidades básicas de todos los miembros del Estado.
- 2) La provisión de bienes y servicios públicos de su exclusiva competencia o correctores de las fallas del mercado.
- 3) Buena parte del desarrollo de la infraestructura que requiere el crecimiento.

Las decisiones gubernamentales sobre la asignación de recursos públicos, desatan reacciones en cadena que superan sus propios objetivos fiscales, pues inciden en las decisiones de los agentes económicos, mejorando o fortaleciendo, empeorando o debilitando la producción, el intercambio y la cooperación económica de los mismos en la economía, y reflejan las tensiones y lucha de intereses de los diversos grupos organizados de la sociedad.

La viabilidad de los proyectos nacionales y el equilibrio en las tensiones generadas por los diversos intereses de los sectores que integran las sociedades nacionales, y en última instancia, la legitimidad de los órganos de gobierno, dan cuenta de la importancia de la asignación de los recursos públicos.

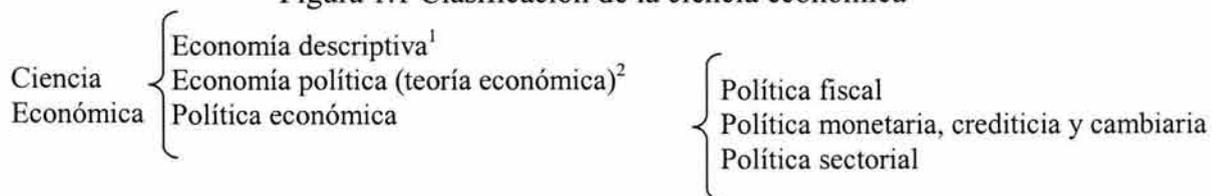
Las crecientes necesidades sociales y la complejidad de las estructuras políticas y de desempeño de la economía, contribuyen a fortalecer la conciencia sobre la necesidad de una asignación de recursos eficiente, dado no sólo su carácter limitado, sino frente a la impostergable responsabilidad ética de atender rezagos en la atención de necesidades básicas en países como el nuestro.

## 1.2 LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

### 1. Economía y política económica

Como se ha podido vislumbrar en el apartado anterior, la asignación de recursos es objeto de estudio de la economía, y dado que la asignación no realizada por el mercado implica una “toma de decisiones” del Estado a través del gobierno, específicamente, se ubica en una parte de esa ciencia. Existen diversas clasificaciones de la ciencia económica; sin embargo, para esta investigación se ha seleccionado una, que se muestra en la Fig. 1.1, que nos permite ubicar nuestro objeto de estudio.

Figura 1.1 Clasificación de la ciencia económica



Tomando en consideración las acciones y decisiones primordiales del Estado, como rector de la actividad económica, resulta conveniente partir de la noción de política, “...como la acción concreta del gobierno en busca de ciertos objetivos” (De Pablo y otros, 1991) y de ahí arribar a un concepto de política económica, “como el conjunto de actuaciones económicas realizadas por el gobierno y otros órganos del Estado (el Parlamento, el Banco Central, etc., e incluso, se diría hoy, diversos organismos y autoridades supranacionales) para alcanzar ciertos objetivos económicos, algunos a más corto plazo (estabilidad de precios, mayor empleo, equilibrio de los pagos exteriores ...) y otros a plazo más largo cuya consecución implica llevar a cabo reformas estructurales e institucionales” (Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995: 131). De manera más concreta, la política económica se refiere al “aspecto económico de la política gubernamental en general: es la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines” (Kirschen, 1969: 15).

El gobierno interviene a través de políticas, como la fiscal, la monetaria, la crediticia y cambiaria, y la sectorial, para producir algún efecto económico.

Al uso del presupuesto federal para tratar de influir en la actividad económica de una economía, se le conoce como política fiscal (Parkin y Esquivel, 2001:294). Esto es, la política fiscal es la política del gobierno relacionada con el nivel de compras del Estado, el nivel de transferencias y la estructura impositiva (Dornbusch, Fischer y Startz, 1998:141) y en un significado más amplio, se pretende que no solamente se refiera “al contexto tradicional de usar los gastos, los ingresos y la deuda pública gubernamentales de la manera más conveniente o adecuada, sino considerando su efecto en el otro sector de la economía –el privado– y la obligación, que no la posibilidad, de influir en él de modo decisivo...” (Retchkiman, 1979:47).

A la política monetaria se le puede “entender hoy como la acción de las autoridades monetarias (el banco central, que usa para ello sus instrumentos monetarios, sobre todo cuantitativos pero también cualitativos) dirigida a controlar las variaciones en la cantidad total de dinero (o de crédito), en los tipos de interés e incluso en el tipo de cambio, con el fin de colaborar con los demás instrumentos de la política económica al control de la inflación, la reducción del desempleo, a la consecución de una

<sup>1</sup> La economía descriptiva se ocupa de explicar y cuantificar la actividad económica en una realidad histórica determinada, a través de la contabilidad nacional.

<sup>2</sup> Parte de la ciencia económica que tiene por objeto explicar y predecir el desarrollo de las relaciones sociales de producción y establece las leyes económicas.

mayor tasa de crecimiento de la renta o producción real y/o a la mejora en el saldo de la balanza de pagos...”. (Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995: 305).

El conjunto de instrumentos de moneda y crédito, “...incluye aquellos que sirven para hacer más difícil o más fácil a los individuos, empresas o gobiernos pedir dinero prestado; incluyen, por ejemplo, medidas destinadas a cambiar la tasa de interés o reducir los anticipos bancarios. Se incluyen, también, medidas de persuasión, como los controles legales...monetarios y crediticios” (Kirschen, 1969:29).

La política cambiaria “incluye las revalorizaciones y las desvalorizaciones generales, las modificaciones en los tipos de cambio para transacciones particulares, los cambios respecto a monedas particulares, así como cualquier modificación en el sistema de los tipos de cambio”(Kirschen, 1969:29).

La política sectorial (UNCCD, 2003:9) se define en el marco de un plan general de desarrollo, señalando objetivos y prioridades con indicadores de progreso y puntos de referencia para cada uno de los sectores de la economía, en marcos institucionales y presupuestarios definidos.

## **2. Política fiscal y presupuesto público**

Para cumplir con sus funciones básicas, el Estado cuenta con dos instrumentos: el presupuesto público, que constituye un mecanismo de intervención directa en la economía, y las instituciones públicas (normas y políticas) y leyes económicas, que son medios indirectos para fijar algunas de las “reglas del juego” en la economía. A través de estos instrumentos, además de cumplir con sus funciones básicas no controvertidas, influye en las decisiones de los agentes económicos, particularmente, en las de inversión, ahorro, trabajo y consumo (Ayala, 2000:55), y en los precios relativos.

El principal instrumento de la política económica, a través de la política fiscal, es el presupuesto público, ya que, como lo afirma Chávez Presa (2000:39), “...más que rubros con números, es una institución por el conjunto de reglas y procedimientos que lo constituyen para recaudar y administrar recursos provenientes de la sociedad”.

El presupuesto público por ser “la expresión de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración” (Ayala, 1997:81), evidentemente involucra como una de sus partes a la asignación de recursos públicos –los egresos.

Por presupuesto se entiende la “estimación financiera anticipada, anual, de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación” (SHCP, 2002a [www]).

De lo anterior, se puede deducir que el presupuesto público es una de las principales expresiones de la política económica, al respecto, Tello precisa que “contiene la definición de las políticas fundamentales que dan sustento a la obtención de los ingresos y a la asignación de los recursos” ambos públicos, o sea que, en él se definen, por una parte, las políticas impositivas, de contribuciones y de tarifas de bienes y servicios públicos, y la política de deuda pública, y por la otra, los precios principales conforme a los cuales actúan los agentes económicos; los precios del dinero –tasa de interés, de la mano de obra– salarios, de las divisas, de los insumos básicos, etc.

Conviene precisar que el presupuesto público en el nivel global –macro– tiene, entre otras funciones, buscar la promoción del desarrollo, influyendo en el nivel de actividad económica, a través del quantum de recursos destinados (% del PIB), en tanto que es en el egreso donde realmente se manifiesta la asignación de recursos públicos para la producción de bienes y servicios públicos, aun cuando la derrama derivada influye, de alguna manera, en la asignación de recursos privados.

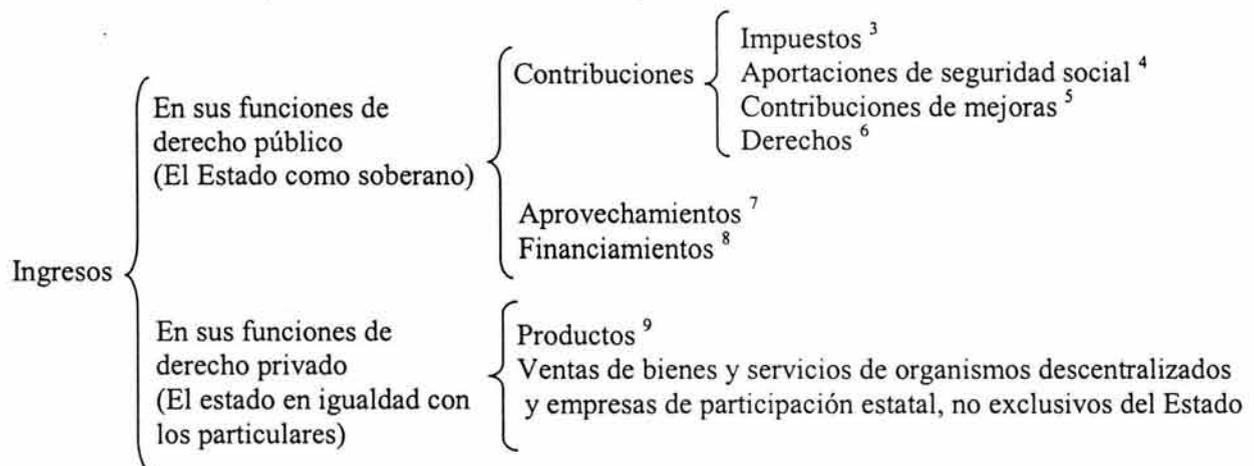
El presupuesto público, operativamente se divide en un presupuesto de ingresos y un presupuesto de egresos. Los conceptos que generalmente comprenden los ingresos y egresos, según algunos autores, son los siguientes:

Los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos. “Ordinarios... aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Extraordinarios... aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.” (Flores, 1986:23). Son también extraordinarios algunos como la venta de empresas, el aumento no previsto en el precio del petróleo, etc.

Por su parte, los egresos “pueden también dividirse en cuatro categorías. (1) El consumo del gobierno, que designamos por (G), incluye los salarios que paga el gobierno a los trabajadores del sector público y los pagos por los bienes que adquiere para el consumo corriente. (2) La inversión del gobierno (Ig) incluye una variedad de formas de gasto de capital, tales como la construcción de caminos y puertos (en la práctica, algunos rubros que se contabilizan como consumo del gobierno en las cuentas del ingreso nacional de la mayoría de los países deberían en realidad incluirse en Ig). (3) Las transferencias al sector privado (Tr) contienen las pensiones de retiro, el seguro de desempleo, los beneficios a los veteranos y otros pagos de bienestar social. (4) El interés de la deuda pública (rDg)[el servicio de la deuda incluye amortización e intereses], que es el último grupo de desembolso fiscal. A veces, el gasto fiscal se divide en sólo dos grupos: gastos corrientes, que comprenden los pagos de salarios y las compras de bienes y servicios (G), los desembolsos de intereses (rDg) y las transferencias (Tr); y los gastos de capital, o sea, la inversión (Ig)” (Sachs y Larrain, 1994:186-187).

En particular, en México, los ingresos del Estado se pueden clasificar como lo muestra la Fig. 1.2

Fig. 1.2 Clasificación de los ingresos del Estado, en México.



### 3. Asignación de recursos públicos y presupuesto de egresos

En el presupuesto de egresos queda plasmada la política del Estado, en relación con una distribución eficiente de los recursos que detenta para el logro de sus fines (ya discutidos).

<sup>3</sup> Impuestos: Son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma.

<sup>4</sup> Aportaciones de Seguridad Social: Son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado o los organismos descentralizados en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado o los organismos descentralizados.

<sup>5</sup> Contribuciones de mejoras: Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

<sup>6</sup> Derechos: Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

El presupuesto de egresos, en su sentido amplio, expresa tanto el resultado de la presupuestación, (presupuesto en strictu sensu) como el proceso mismo de administrar los recursos públicos (ejercicio presupuestal). En consecuencia, la presupuestación, en tanto acción o conjunto de acciones con que se presupuesta, se define como el “proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto” (SHCP, 2002a [www]), toda vez que la asignación de recursos incluye fundamentalmente el establecimiento de programas. De lo anterior, se desprende que los recursos públicos presupuestarios se corresponden con la asignación de recursos destinada a alcanzar los objetivos y metas establecidos por el gobierno y que se encuentran específicamente consignadas en el presupuesto de egresos correspondiente.

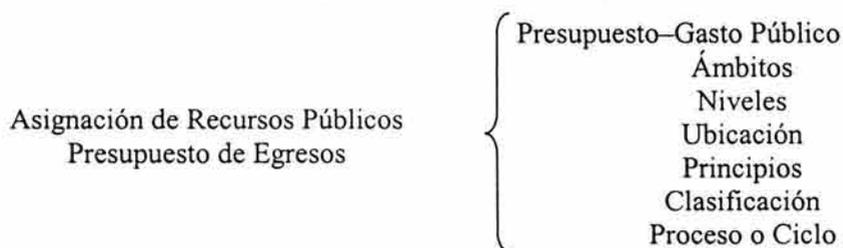
Presupuestar es, entonces, un proceso amplio, concebido para relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con la consecución de los objetivos planeados, de manera que supone un amalgamamiento indivisible con la planeación y la programación como punto de partida, hasta el control y la evaluación de hecho, como afirma Schick (1983:31):

“Todos los sistemas presupuestales, aun los más rudimentarios, comprenden procesos de planeación, administración y control. [Que] Operacionalmente...son frecuentemente indivisibles”.

Aunque, como se explicará en el Capítulo 6, a través del tiempo y de acuerdo con los diferentes enfoques teóricos, se ha puesto énfasis en uno u otro de los procesos.

El presupuesto de egresos involucra diferentes momentos en el tiempo y diferentes componentes que se esquematizan en el siguiente cuadro sinóptico (Fig. 1.3).

Fig. 1.3 Componentes básicos del presupuesto de egresos.



En el tiempo, puede establecerse que el proceso de presupuestación –strictu sensu– termina al tenerse aprobado, por el órgano que tiene esa facultad, el documento denominado “presupuesto de egresos”<sup>7</sup> (En la realidad es un proceso que continúa todo el ejercicio fiscal, dadas las modificaciones a que se sujeta), y cuando de los ingresos para integrar los recursos –humanos, materiales, servicios e inversión– necesarios para la consecución de los objetivos previstos (año fiscal de vigencia del presupuesto), entonces se hace referencia al “gasto público”.

<sup>7</sup> Aprovechamientos: Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

<sup>8</sup> Financiamiento: Son los ingresos derivados de contratos de crédito, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública de conformidad con los términos y montos autorizados por el Congreso de la Unión.

<sup>9</sup> Productos: Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

<sup>1</sup> Históricamente, el término presupuesto (budget) se refería a la maleta de piel en la que el Canciller inglés presentaba al Parlamento la declaración sobre las necesidades y recursos gubernamentales, el cual con el tiempo se fue aplicando a los papeles dentro más que al contenedor en sí mismo (maleta) [Starling, 1993: 500].

Dado que el presupuesto se organiza, formula y ejerce de acuerdo con la administración pública de cada país, al menos existen dos ámbitos, con diferente cobertura, dimensión y esfera de competencia que son el nacional (federal) y el regional (estados, provincias, etc).

El presupuesto de egresos se formula con la participación de dos instancias, que pueden denominarse niveles, uno “global” que corresponde a la dependencia, institución o agencia que concentra las funciones decisorias básicas y que, por ser la responsable de la administración de los recursos públicos, formula el presupuesto de ingresos y el nivel global del presupuesto de egresos, y determina su distribución sectorial. El otro nivel, el sectorial, integrado por los ministerios o secretarías encargadas de detectar las necesidades sociales, con base en ellas distribuye los recursos que les asignó el nivel global.

En relación con su ubicación en el proceso administrativo público, el presupuesto “moderno” está relacionado con las etapas de planeación y programación, para el efecto de su formulación, cálculo y aprobación, que se da en el año inmediato anterior al de su vigencia; y con las etapas de ejecución, control y evaluación para efectos de su ejercicio en el año al que corresponde, transformándose en gasto público.

Respecto a los principios esenciales que cumple el presupuesto de egresos y que comparte con la planeación y programación públicas, están los siguientes: (Muñoz, 1973:105-111)

- 1) Inherencia, por ser relativo a la sociedad y por lo tanto no puede reducirse a la aplicación de leyes, esquemas o procedimientos, sino que debe tener un ingrediente de discrecionalidad del poder ejecutivo y del poder legislativo, en beneficio de la sociedad.
- 2) Universalidad, dado que todos los gastos públicos deben estar considerados y autorizados en el presupuesto de egresos.
- 3) Unidad, que implica que todas sus partes, pertenecen a un “todo”, el presupuesto.
- 4) Previsión, porque implica decisiones racionales para guiar la acción futura orientada hacia el logro de objetivos previamente establecidos, sin que ello evite un cierto grado de incertidumbre.

Comúnmente, el presupuesto de egresos y su derivación en gasto público, se sujeta a diversos criterios de clasificación, como los siguientes: por objeto del gasto –en qué bienes y servicios–; administrativa –quién lo ejerce–; funcional –a qué propósito se destinan–; económica –qué a gasto y qué a inversión– y programática –la distribución en programas.

El presupuesto de egresos, como elemento esencial del proceso administrativo, se realiza en diversas etapas, entre las que destacan:

- 1º. Formulación: Construcción del presupuesto por el poder ejecutivo.
- 2º. Revisión y aprobación: Análisis, discusión y aprobación del presupuesto, por el poder legislativo.
- 3º. Ejercicio presupuestal: Aplicación de los recursos para la realización de las actividades, obras y servicios públicos.
- 4º. Auditoría, evaluación y rendición de cuentas: Comprende la revisión de las metas, el grado de cumplimiento de los objetivos de planes y programas y la responsabilidad de informar tanto al interior como al exterior, de las organizaciones públicas.

Para ubicar el presupuesto de egresos, sus criterios de clasificación y el proceso y sistema presupuestarios, revisar el Apéndice 2.

Finalmente, es importante señalar tres aspectos más en relación con el presupuesto de egresos:

1. Existe una discusión acerca de qué se presupuesta primero, la captación de los recursos (ingresos) o la construcción del presupuesto en su vertiente de gasto.
2. Otro elemento que supone la superposición de etapas en el ciclo presupuestario, son los órdenes de gobierno, pues dados los tiempos establecidos para la formulación del presupuesto, es común encontrar que algunas fases se desarrollen primero para las agencias centrales y otras para las agencias de los gobiernos locales, a fin de concurrir todas ellas a un gran presupuesto nacional.
3. La periodicidad, por su parte, puede determinar esta superposición de etapas. Usualmente el ciclo presupuestario tiene una periodicidad anual, esto es, se presupuesta, se ejercen los recursos y se controla en periodos de un año, llamado por ello “año fiscal”. Sin embargo, existen procesos que se cumplen en periodos distintos, como es el caso del presupuesto bianual en 19 estados de la Unión Americana, lo cual amplía los periodos de formulación y revisión legislativa, y con ello, reduce la concatenación de etapas y en alguna medida los costos directos asociados a la formulación presupuestaria, con la consecuente pérdida de flexibilidad y una mayor dificultad para su evaluación, control y reorientación (McCaffery,1999:4-5). Sin embargo, ésta es una discusión pendiente, por que aún faltaría matizar las ventajas y desventajas de la multianualidad –considerando la teoría económica anglosajona–, y que escapa a los objetivos de la presente tesis.

*En este capítulo, se ha podido precisar que la asignación de recursos ha sido considerada como el objeto de estudio de la ciencia económica y que, por tanto, su concepción está solventada teóricamente, de tal forma que ante recursos (medios y fines) limitados, si existen múltiples necesidades, es necesario administrar su distribución con eficiencia.*

*En razón de que el objeto de estudio de esta investigación es la asignación de recursos públicos, se ha analizado la concepción del Estado, sus funciones y su papel en la economía, para arribar a la asignación de recursos públicos como una atribución suya, determinando la importancia que la misma ha alcanzado en las últimas décadas.*

*Así mismo, se han definido y ubicado, en la ciencia económica, al presupuesto público y en particular al de egresos, que expresa la asignación de recursos públicos, estableciendo sus principales características, componentes y principios.*

*En síntesis, en este capítulo se han definido los elementos centrales, alrededor de los cuales versa la investigación, para iniciar con una base firme el estudio de los antecedentes que van a permitir determinar la problemática existente en torno a la asignación de recursos públicos.*

*Dado que en las últimas décadas se han dado transformaciones muy importantes en diversos países sobre el particular, en el marco de una serie de planteamientos más ampliamente conocidos como “la reforma del Estado”, en el siguiente capítulo se hace un recuento de esas evidencias empíricas.*

---

# CAPÍTULO

## 2

---

# RECIENTES REFORMAS DEL ESTADO EN ALGUNOS PAÍSES DEL MUNDO

*En el capítulo previo se han incorporado algunos conceptos básicos que dan sustento al presente trabajo. Se ha partido de las nociones de asignación de recursos y del Estado y sus funciones, haciendo énfasis en la asignación de recursos públicos y su ubicación en la economía y en el presupuesto público, para explicar, en términos de su instrumento, el presupuesto de egresos.*

*Las acciones tomadas, primero por los gobiernos de países desarrollados y después por otros emergentes, en vías de desarrollo, en torno a la reforma del Estado, han sido de gran alcance y profundidad, orientadas por organismos financieros internacionales, obedeciendo a la concepción filosófica económica denominada “neoliberalismo”, la cual ha sido seriamente impugnada por muchos grupos sociales en todo el mundo, sobre todo porque sus resultados no han sido halagüeños, particularmente por el incremento de grupos en pobreza extrema.*

*Se ha considerado de gran importancia revisar la evolución, de estas políticas, que han sido aplicadas, con su propio perfil, en México, especialmente porque parte importante de ellas impactan de manera directa la “asignación de recursos públicos” y los problemas que de la misma derivan. Es por ello que ahora se presenta una revisión empírica de la evolución, en las últimas décadas, de la reforma en el gasto público, tanto en algunos países desarrollados como en otros en vía de desarrollo.*

### 2.1 REFORMA DEL ESTADO E IMPLICACIONES EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Como señala Tello (2003:3) “[L]a acción y las decisiones de los estados nacionales en materia económica y social están inscritas en, y condicionadas por, contextos transnacionales que se modifican en el tiempo. Y no siempre en la misma dirección”. A partir de los años setenta, los cambios en la política económica indujeron diversas innovaciones en la administración presupuestaria en los países desarrollados y en las llamadas *economías emergentes*. Hoy se avanza sobre un nuevo paradigma que involucra cambios trascendentales en la administración pública, y por consiguiente en el proceso presupuestario, que a continuación se explica.

La gran depresión en la década de los años treinta, generó cambios –influenciados por las políticas keynesianas– en la gestión gubernamental de los países desarrollados, incrementando sensiblemente el papel del Estado como regulador de la actividad económica. No obstante, en los años setenta, la recesión económica provocada por la crisis del petróleo, el incremento en las tasas de interés y las fluctuaciones en el tipo de cambio, agudizaron el peso de la deuda externa –particularmente en los países no desarrollados– lo que llevó a buscar nuevas fórmulas de organización gubernamental, que dieron pie a que una gran parte de los Estados iniciaran reformas gubernamentales.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Estos cambios pueden definirse como un proceso de reestructuración y flexibilización encaminados a lograr una mayor libertad de operación de las fuerzas del mercado y una menor intervención del Estado en la actividad económica. El ajuste atañe a un nivel global y sectorial, puesto que define nuevas relaciones entre los diversos sectores de una sociedad.

El fondo sobre el que se desarrolla la reforma del Estado, es la crítica al paradigma del Estado desarrollista, que alcanzó su apogeo en los años setenta. En contraposición, el paradigma del mercado, impulsado por los organismos multilaterales y cuyas propuestas se sintetizaron en el llamado Consenso de Washington, promovió la idea de que la realineación de precios, mediante el libre mercado, permite mejorar la asignación de recursos y fortalecer las instituciones del sector privado. Se considera a la intervención estatal como la causa principal de la distorsión de los precios del mercado, por lo tanto, se propone disminuir drásticamente la intervención del gobierno en la economía.

En la reforma del Estado, impulsada en distintos momentos y con las particularidades de cada país, es posible identificar diversas fases, de acuerdo con la complejidad de su instrumentación y administración. Al respecto, el Banco Mundial hace una distinción entre reformas de primera y segunda generación, las cuales esquemáticamente se pueden ver como sigue:

Cuadro 2.1

	Primera generación	Segunda generación
<b>Principales objetivos</b>	Administración de la crisis: reducir la inflación y restaurar el crecimiento.	Mejorar las condiciones sociales y la competitividad, y mantener la estabilidad macroeconómica.
<b>Instrumentos</b>	Drásticos recortes presupuestales, liberalización de precios, liberalización de mercados, apertura a la inversión extranjera, desregulación, fondos sociales, privatización.	Reforma al servicio civil, reforma del trabajo, reforma judicial, modernización de la legislatura, mejorar la capacidad de regulación, mejorar la recolección tributaria, reforma presupuestaria, privatización a gran escala, reestructuración de las relaciones entre los gobiernos central y locales.
<b>Actores</b>	Presidencia, gabinete económico, banco central, instituciones multilaterales de financiamiento, grupos de financiamiento privado, inversionistas extranjeros de portafolio.	Presidencia y el gabinete, poder legislativo, servicio civil, poder judicial, sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación, gobiernos locales y estatales, sector privado, instituciones multilaterales de financiamiento.
<b>Reto principal</b>	Administración macroeconómica por una élite tecnocrática aislada.	Desarrollo institucional altamente soportado por los mandos medios en el sector público.

Fuente: Banco Mundial (1997:174)

La primera de estas dos generaciones o fases de la reforma del Estado, se caracteriza por cambios rápidos de funcionamiento, en los cuales la reducción del gasto y la redistribución de funciones y empresas hacia la sociedad, comandadas por el poder ejecutivo básicamente, son su principal objetivo. La segunda implica el establecimiento y consolidación del cambio, con medidas más profundas, que tocan incluso el orden gubernamental en todos sus niveles.

La reforma del Estado no sólo implica cambios a las políticas de gobierno, sino también la institucionalización de reglas de comportamiento de las agencias gubernamentales; se deben crear instituciones que permitan sofocar los propios efectos negativos de las reformas, la parálisis por circunstancias nuevas o desconocidas y por problemas de desconfianza social. El cambio tiene mejores oportunidades de éxito, si los gobernantes establecen un diseño táctico con reformas secuenciales, generan mecanismos compensatorios para los grupos menos beneficiados o afectados por dichas reformas y construyen un consenso social en torno a las mismas.

Respecto a la asignación de recursos públicos, en respuesta a la creciente demanda de una actuación gubernamental eficaz, eficiente, transparente y sensible a las necesidades de la sociedad, se plantea asignar los recursos a partir de resultados, de tal modo que las acciones y la asignación se realicen preponderantemente sobre las metas y no sobre las acciones. Es decir, se adopta la técnica de

presupuesto por resultados, lo cual implica un cambio en el paradigma en la forma de asignar; una concepción más flexible, desconcentrada y transparente de la gestión pública.

Como se advierte, estas reformas han implicado “un nuevo paradigma de administración pública”, encaminado a fomentar una cultura orientada al buen desempeño público, menos centralizado. Sin embargo, sobre la intervención y el papel del Estado en la economía, existe una posible paradoja histórica: el nuevo paradigma marca un retroceso hacia las condiciones imperantes en la plenitud del liberalismo.

El gasto público fue uno de los primeros indicadores macroeconómicos que atacó el proceso de reforma. La política clave fue restringir el gasto público y evitar que creciera en términos reales. La facilidad en el ajuste del gasto desapareció cuando, en el marco del saneamiento fiscal, las privatizaciones, la promoción de la inversión extranjera, la modificación de los precios de los bienes y servicios públicos, así como la reducción de la administración pública, tocaron sus límites.

Esto ha tenido costos sociales directos, tales como reducción del empleo público, la modificación de los precios relativos de los bienes y servicios y el recorte en los programas de asistencia social. Esta situación, en cierta medida incrementó la tensión entre los grupos corporativos organizados en torno al gobierno. Frente a la limitación de recursos, se ha impuesto la necesidad de una política de gasto eficiente, que implica eficiencia, tanto en la asignación de recursos públicos como en la política de recaudación.

En síntesis, la reforma del Estado ha implicado cambios en las políticas de gobierno y en la institucionalización de reglas de comportamiento de las agencias gubernamentales. A nivel sectorial, la propuesta específica surgida del proceso de reforma, pretende que las autoridades fiscales se fijen como prioridad mantener un presupuesto equilibrado; sin embargo, las decisiones sobre el gasto público y los impuestos, no dependen exclusivamente de quienes ejercen posiciones en el gobierno, ya que también los grupos de interés y los votantes ejercen gran influencia.

## **2.2 EXPERIENCIAS DE LA REFORMA**

### **1. La reforma en el gasto público en los países desarrollados**

La nueva filosofía de la administración pública se apoyó en las teorías del principal-agente<sup>1</sup> y de los costos de transacción<sup>2</sup>, y proyectó un ataque, para el sector público –que impactó en el nivel sectorial– en tres vertientes:

1. Provocar una reorganización o reestructuración del Gobierno a partir de la reducción de su tamaño; de la creación de unidades pequeñas y compactas (agencias), a las que se pudiera asignar la responsabilidad primaria de la implementación de políticas; y de un cambio en los procesos de trabajo, mediante la sustitución de estructuras jerárquicas dilatorias por una mayor aplicación de las tecnologías de información.
2. Establecer una dirección flexible y una estructura de incentivos.
3. Promover el desarrollo de la competencia interna entre las agencias gubernamentales y una mayor contratación externa de servicios (A. Premchand, 1999:88-89).

<sup>1</sup> La teoría del principal-agente (agency theory) parte de la idea de que las relaciones sociales y políticas de los individuos, se explican como relaciones de intercambio. Éstas nacen por contratos explícitos o implícitos, en virtud de los cuales una de las partes (el agente) asume la responsabilidad de hacer determinadas cosas a cambio de una compensación o un premio que le otorga la otra parte (el principal), todo voluntariamente acordado (Petrei, 1997:19).

<sup>2</sup> La teoría de los costos de transacción, basada en las ideas de un individuo típico que actúa en su propio interés y que maximiza su utilidad, explica que las relaciones principal-agente pueden ser conflictivas, por lo cual alienta la búsqueda de distintas soluciones para encontrar la de menor costo, y definir si conviene o no un nuevo arreglo institucional (Petrei, 1997:19).

El impacto de esta propuesta crítica se advierte tanto en la composición del gasto público como en la instancia que lo ejecuta. En términos de la asignación de recursos, las innovaciones se presentan en los siguientes rubros:

- El establecimiento de objetivos de mediano y largo plazos para la política presupuestaria;
- La firma de contratos entre los ministerios y los miembros del servicio civil de carrera, sujetos al criterio de eficiencia por resultados;
- El énfasis en la administración del presupuesto por desempeño y resultados; y
- Los cambios institucionales, por los que se modifican las atribuciones del Ministerio de Finanzas o su equivalente, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y la creación de agencias con autonomía en su operación financiera.

Las reformas, en general, deben promover la “eficiencia” en la asignación de recursos públicos y en otros aspectos de la administración del Estado; sin embargo, en opinión del autor de esta investigación tienen dos problemas. Por una parte, en algunos países la reducción del tamaño del Gobierno se ha confundido con la reducción de la producción de bienes y servicios públicos, afectando muy seriamente a la población beneficiaria de ellos y, por la otra, la aplicación de medidas de competitividad entre agencias es algo diferente a la búsqueda de un desempeño eficiente, lo que no necesariamente ha resultado provechoso en muchas áreas de la administración del Gobierno.

Los principales rasgos de la reforma presupuestaria en los países industrializados<sup>3</sup>(ver Apéndice 3) son:

En cuanto a la relación entre poderes –ejecutivo y legislativo–, ésta varía entre países en la forma que el legislativo tiene para llevar a cabo la discusión del presupuesto y en sus facultades para modificar las propuestas del ejecutivo. No obstante, como ilustra Petrei (1997:208), sobresale el ejecutivo; el legislativo puede cambiar el destino de los fondos pero no puede aumentar el total (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda) o requiere la conformidad del ejecutivo para modificar el total (España), mientras que en otros casos (Estados Unidos y Suecia) puede enmendar su composición y el total.

El grado de libertad que tiene el ejecutivo para realizar cambios en el destino, dentro del presupuesto aprobado, varía de país en país, pero a medida que gana aceptación la idea de pasar de un presupuesto de insumos a uno de resultados, la tendencia es otorgarle al ejecutivo una mayor libertad. Por su parte, el legislativo requiere información más detallada y frecuente para controlar el total del gasto y el nivel de endeudamiento.

La coordinación de políticas ha ocupado un lugar importante en las reformas presupuestarias. El gabinete, como cuerpo, ha tomado un papel cada vez más activo en las discusiones. Un cambio importante en este terreno, se refiere al enfoque general del presupuesto y el papel que cada ministro juega dentro del gabinete. Petrei (1997:210) advierte que se ha acentuado el enfoque de arriba hacia abajo en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Suecia y España. Las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno han sido reemplazadas por un trabajo colectivo y por negociaciones multilaterales.

La participación de las agencias ejecutoras se rige por una competencia de fondos financieros intensa, por lo que están sujetas a una mayor precisión y deben hacer un gran esfuerzo para aumentar la eficiencia y evitar cortes indiscriminados.

---

<sup>3</sup> Petrei (1997) reseña la evolución de las prácticas de presupuesto y control en los países vanguardistas en ese terreno –Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, y se incluye a España como caso intermedio–. El lector interesado en los detalles de las respectivas reformas presupuestarias de algunos países, puede consultar el Apéndice 3.

El control es interno y externo. El control interno descansa en buena medida en la asignación de responsabilidades claras a un funcionario de alto nivel en cada agencia. Prevalece el modelo de una organización con un núcleo central en el ente, responsable de coordinar recursos y programar los gastos, y con delegados o auditores en cada entidad. Es importante destacar que los países estudiados por Petrei (1997), *tienden a considerar cada vez más a la auditoría como una herramienta gerencial que utilizan al momento de tomar las decisiones*. Respecto al control externo, todos los países estudiados tienen un órgano que controla las operaciones del ejecutivo y que depende del poder legislativo, salvo el caso de Suecia. Como ilustra Petrei (1997:219), en todos ellos se pasó de un control de comprobante por comprobante, a uno basado en muestreo y con un enfoque orientado a identificar áreas de riesgo, para agregarse más tarde objetivos, tales como el impulso de criterios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y de reformas administrativas.

La organización de la función de evaluación cobra características diferentes en los países examinados: a) está muy difundida y ha quedado incorporada a la cultura de la administración pública; b) se usa sólo esporádicamente y se confía más en incentivos algo más directos, establecidos ex ante; c) existe de manera difundida, aunque con mecanismos más bien rígidos, orientados a vigilar el cumplimiento de procesos o normas; y d) se prefiere algo más cercano a un diálogo entre un ente supervisor y cada agencia.

Aunque la aplicación de criterios de eficiencia se impulsa por distintos canales, la mayoría de los países industrializados avanza hacia la definición de indicadores de gestión, combinados con un presupuesto por programas.

En la relación control, evaluación e incentivos hay diferencias entre los países industrializados estudiados. Petrei (1997:224) muestra que en un extremo del espectro está Nueva Zelanda, en donde las reformas se asientan en el diseño de los incentivos para inducir conductas que lleven a aumentar la correspondencia entre preferencias de los votantes y prestación de servicios y a mejorar la eficiencia con un gran acento en la evaluación ex ante; el sistema canadiense se basa en transparencia e información y pone un alto énfasis en la evaluación ex post, con un carácter constructivo; Lo aplicado en Estados Unidos, es más bien un enfoque de control basado en transparencia y evaluación ex post, pero con prevalencia de la idea central de vigilancia; Suecia e Inglaterra están en una situación intermedia entre Nueva Zelanda y Estados Unidos, contando Suecia con una mayor tradición en materia de separación entre las funciones de formación de políticas y prestación de servicios.

En general, en los países desarrollados, las reformas buscan profundizar en el fortalecimiento de las unidades de decisión y la capacidad de ejecución –lo que no parece ocurrir en México, al centrarse en la auditoría–. Hay una búsqueda de consenso, una mayor participación, gran énfasis en entrenamiento y preparación para quienes deben aplicar las reformas, que han pasado la etapa de formulación del presupuesto, moviéndose a las etapas de seguimiento y control.

Como se desprende de la revisión anterior, en los países industrializados se han dado cambios importantes a través de la reforma presupuestaria, buscando que la asignación de recursos públicos sea compatible con las medidas sobre la reforma del Estado y éstas se han irradiado a los países en vías de desarrollo, como México.

Ahora bien, la simple transferencia de esos cambios, técnicamente no es adecuada, puesto que las condiciones tecnológicas son muy diferentes; mientras que los países avanzados han pasado del presupuesto inercial al cálculo de costos de los programas, en México y otros países, eso no ha sucedido, resultando esos cambios como ejercicios de simulación.

## 2. La reforma en Latinoamérica

Los años ochenta, considerados en términos económicos, como la “década perdida” para América Latina, estuvieron marcados por la llamada crisis de la deuda externa, cuyo peso respecto al producto interno bruto y al presupuesto de los países de la región, anulaba toda perspectiva de crecimiento y desarrollo.

Las presiones sociales, políticas y económicas, internas y externas, fueron enormes y constituyeron el marco en el que se iniciaron las reformas presupuestarias en diversos países de la región. Dichas reformas adquirieron en cada caso las particularidades del contexto político y económico en que se realizaron, influidas además por presiones externas.

Los países de la región latinoamericana seleccionados por Petrei (1997) para estudiar la evolución de las prácticas de presupuesto y control –y que a continuación se sintetizan– fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela; los detalles de algunos casos, se presentan en el Apéndice 3.

Acerca de la relación entre poderes, en una buena parte de los países de América Latina se han introducido reformas constitucionales que han significado dar al poder legislativo mayores –y más precisas– facultades en materia presupuestaria. No obstante, poco se ha avanzado en las negociaciones a nivel de gabinete; en muchos casos prevalece la discusión bilateral entre el jefe del ejecutivo y cada uno de sus ministros.

Como es conocido, los países de la región se han caracterizado por una alta inestabilidad, lo cual dificulta desarrollar métodos y mecanismos que produzcan proyecciones de las principales variables y de los componentes del presupuesto por varios años, lo que se refleja en la forma como se ejecuta el presupuesto en comparación con lo previsto.

En la preparación del presupuesto se ha avanzado en la región, tanto en la formulación de normas como en las propias prácticas. La participación de las agencias ejecutoras varía, pero en general es muy limitada, en particular cuando ha debido recurrirse a recortes importantes. La discusión presupuestaria interna en cada ministerio se hace una vez comenzado el ejercicio fiscal, cuando se distribuyen los créditos incluidos en el presupuesto. Sin embargo, esta práctica no ha permitido desarrollar en las propias agencias ejecutoras, una capacidad de análisis que use criterios de eficiencia, como principal pivote para la discusión de propuestas presupuestarias.

Sobre el control, varios países han dado una conformación más precisa a la función de control interno o la han creado, y a su vez, se han formulado mecanismos de seguimiento de los gastos públicos. Va ganando terreno la idea de que el poder ejecutivo debe tener su propio sistema de control interno, para la correcta ejecución de su gestión. En los casos en que existe un sistema de auditoría del poder ejecutivo, no se ha desarrollado en América Latina, con la extensión debida, la colaboración que debe haber entre ese esquema y los mecanismos de decisión de cada agencia.

Aunque se han hecho esfuerzos en materia de evaluación, ésta es una meta que aparece un poco más distante. Como explica Petrei (1997:369), en algunos países latinoamericanos –Brasil, México, Colombia– la atención en el seguimiento de la ejecución presupuestaria ha permitido la posibilidad de implementar presupuestos, en los que se pueden vincular recursos con productos o resultados.

La cultura de eficiencia no es algo que haya penetrado en América Latina; su ausencia alcanza a distintas áreas y niveles de la administración pública. La etapa de control, aunque en teoría incluye en muchos casos criterios de economía, eficiencia y eficacia, en la práctica tiene una influencia muy limitada en impulsar una mejora en la asignación de recursos.

En conclusión, se desprende que en los países desarrollados, las reformas presupuestarias han avanzado en la dirección de la evaluación por resultados y la descentralización en la provisión de bienes y

servicios públicos, a través de agencias autónomas en su operación y ejercicio del gasto. En América Latina, se ha transitado hacia una modernización de la administración y de los instrumentos presupuestarios, pero con cambios graduales.

## 2.3 REFLEXIONES GENERALES

### 1. Los resultados de las reformas

En el ámbito legal, los procesos de reforma se han sustentado en un marco normativo que legitima e institucionaliza las propuestas, y que atiende los siguientes objetivos: a) informar e inducir sobre los nuevos valores esperados en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no de gastos, visión de resultados); b) establecer los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; c) generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales; y d) instituir el marco legal de las reglas del juego para evitar incongruencias o la ausencia de control mínimo sobre los recursos públicos (Arellano, 2000:53). Todo ello, buscando incrementar la eficiencia del proceso de asignación de recursos en el sector público.

Sin embargo, en los hechos, la complejidad organizativa de las agencias que controlan y de las que ejercen el gasto, es mayor que aquellas que asumen el esquema de las teorías racionalistas, como la de principal-agente, en la que se sustentaron las reformas. El equilibrio entre control y autonomía no es algo que se pueda prescribir.

Por otra parte, el papel de las agencias controladoras ha pasado del control del proceso a la generación de las reglas del juego, en un tránsito que implica un equilibrio delicado entre servir como mecanismo para dar viabilidad al proceso de autonomización, sin que implique generar desorden y falta de congruencia en la acción gubernamental. Se trata de alcanzar un equilibrio que es difícil, dado que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es “tan sencilla de distribuir”.

Este equilibrio se ha alcanzado a partir de que las agencias controladoras promueven normas generales, simples y precisas, en un marco mínimo pero efectivo de reglas del juego, sin controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.

En cuanto a la agencia que ejecuta el gasto, el impulso de la visión gerencial está vinculada con el incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización; sin embargo, ambas pueden obtenerse siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos.

En el caso de América Latina, muchos aspectos de la reforma presupuestaria responden a orientaciones impulsadas desde los organismos financieros internacionales, en un contexto de graves crisis. El desarrollo del presupuesto por programas ha enfrentado problemas en la integración de sistemas de información eficiente y de generación de criterios para vincular programas con objetivos y evaluación del desempeño.

El peso del poder ejecutivo es sustancialmente mayor que el del legislativo. Si bien se ha trabajado en un proceso para mejorar el equilibrio de poderes, el marco normativo aún refleja la preeminencia del primero. Los mecanismos de control se muestran en los hechos vulnerables, de tal suerte que en la integración y ejecución del presupuesto aún hay un gran camino que recorrer.

Como comentario final, los resultados definitivos de las reformas emprendidas en la última década del siglo XX están aún por verificarse, especialmente en términos de la capacidad transformadora del sector público.

## 2. Hacia un presupuesto público moderno: tópicos centrales

*El análisis realizado nos permite vislumbrar cuáles han sido los avances en otros países, en las últimas décadas, en materia presupuestaria, cuáles sus beneficios y cuáles sus desaciertos y procesos, tanto desde el punto de vista técnico como por lo que toca a su impacto sobre la población.*

*Como lo plantea el propio Petrei (1997:416), “mientras más clara sea la correspondencia entre necesidades colectivas y gasto del Estado, mayor será el grado de bienestar de la economía”; “El funcionamiento del presupuesto contribuye a esa correspondencia”.*

*La reforma al sistema presupuestario, como la del Estado mismo, ha adquirido sentidos distintos en cada país, determinados por sus propias y particulares condiciones estructurales. Existen, sin embargo, algunas tendencias generales que por su importancia y cobertura, marcan o distinguen las reformas hacia una mejor presupuestación: por una parte, incremento de la racionalidad presupuestaria en la toma de decisiones; mayor presencia del poder legislativo en éstas; e “internalización” del proceso presupuestario.*

*Por la otra, revisión de las condiciones estructurales a fin de optar por las técnicas capaces de generar un cambio efectivo –alejamiento de la superposición de modelos importados–; empleo de técnicas e instrumentos de decisión más racionales como el costeo unitario, el presupuesto base cero –en lugar de otras formulaciones–, y los análisis de equidad; desarrollo de mecanismos de evaluación y control –que permiten una mayor participación ciudadana y de organizaciones no gubernamentales–; empleo de un enfoque de sistemas que les otorgue una visión integral; énfasis en los resultados, como un problema de legitimidad de gobierno, y no sólo como técnica de asignación de recursos; y una mayor certidumbre por parte de los actores sociales.*

*La discusión de estos aspectos es central, según se propone en este trabajo, para transitar hacia nuevas formas de integrar el presupuesto, que partan desde la identificación de necesidades y recursos disponibles (financieros y sobre todo no financieros), fuentes de financiamiento, participación de los actores sociales involucrados en la discusión del presupuesto, en la planeación y programación y en el diseño de mecanismos de ejecución y control del gasto, eficientes.*

*En síntesis, de las lecciones aprendidas resulta esencial entender que aún persisten problemas que es necesario evitar o corregir, entre los que destacan: 1) La falta de información para los responsables de las políticas, que les permita elegir entre distintas alternativas en términos de producción y de insumos; 2) El hecho de que en la práctica priva el “incrementalismo”; 3) la subsistencia de rigideces como el “irreductible”, que impiden reasignar recursos libremente; 4) Salvo en algunos proyectos de inversión “en el resto del gasto pocas veces hay un ejercicio basado en principios técnicos o en una búsqueda detallada de las preferencias de la gente”; y 5) La identificación de las necesidades es hecha la mayoría de las veces por las propias agencias ejecutoras.*

*El estudio precedente ha sido de gran utilidad, ahora es fundamental conectar estas experiencias con las de México, que es el sujeto objeto de estudio en materia de “asignación de recursos públicos”, lo que se abordará en los siguientes dos capítulos.*

---

# CAPÍTULO

## 3

---

# EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO

*Como ya se expuso en los capítulos precedentes, el presupuesto público (previsión de ingresos y egresos públicos) es uno de los principales instrumentos de la política económica, por lo que resulta determinante del desarrollo y la actividad económicas. Dado que depende del nivel de intervención que la ley da al Estado, estudiar los problemas de la asignación de los recursos públicos (presupuesto de egresos) implica conocer los resultados, efectos e impactos que ha tenido sobre ese desarrollo y la actividad económicos.*

*En el caso particular de México, además de la razón aducida, un estudio sistémico (integral) requiere de un conocimiento del sujeto de estudio, de su entorno y de su historia, es por eso que aun cuando la economía en sí no es materia de esta investigación, se ha optado por revisar el papel del Estado mexicano en la economía, así como la evolución de ésta en el siglo XX, para alcanzar una mejor comprensión del fenómeno asignativo.*

*En México, el Estado es responsable de la rectoría del desarrollo económico, y con el fin de conocer el impacto de su acción, en el primer subcapítulo se presenta su papel en la economía durante el siglo XX; en el segundo, en una apretada síntesis, se muestran los rasgos considerados como los más relevantes de la evolución de la economía mexicana en ese mismo periodo; y en los subcapítulos tercero y cuarto, se aborda el desarrollo de la planeación, de la programación y de la presupuestación durante el siglo XX.*

### 3.1 EL PAPEL DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA EN EL SIGLO XX

El Estado postrevolucionario se consolidó en la segunda mitad de la década de los años treinta. Desde entonces y hasta 1982, su intervención en la economía fue definitiva (sigue siéndolo, pero con diferentes matices y propósitos), sus políticas económica y social convirtieron el gasto global gubernamental en elemento fundamental del orden social, configurándose como un Estado social<sup>1</sup>, producto de la lucha de los trabajadores y sus organizaciones.

---

<sup>1</sup> Social en este contexto significa institucional, mediador, consensual y con capacidad material de serlo (De la Garza, 1988).



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

No obstante, entró en crisis y transitó hacia uno neoliberal, lo cual implicó, y es lo que interesa destacar, que la adopción de políticas neoliberales, y con ellas la retirada paulatina del Estado<sup>2</sup>, de su función económica (como sucedió en el Estado social), no significa que la clase política haya logrado mejorar el estado general de la economía, ni la atención de las necesidades sociales habiéndose por el contrario profundizado la pobreza, lo que ha hecho perder fluidez a los diálogos entre Estado y sociedad.

Este subcapítulo se divide en dos apartados: el primero permite definir a los Estados social y neoliberal, y en el segundo, se describe el caso de México.

### **1. Intervención y crisis del Estado social y el neoliberalismo**

El Estado social capitalista –que surgió desde la década de los años veinte y predominó hasta los años setenta– se caracterizó por su intervención económica –como inversor y regulador–, por ser conciliador de conflictos y como Estado benefactor –que trata de conciliar crecimiento económico con legitimidad del orden social (De la Garza, 1993).

En el terreno teórico, el Estado social significó el abandono de las concepciones dominantes neoclásicas sobre el equilibrio y su espontaneidad. Empero, el Estado tiene un dilema. Por un lado, debe facilitar el proceso de acumulación, mientras que por el otro, debe hacer concesiones a la sociedad como un todo, o a grupos particulares de ella.

En concreto, la intervención social del Estado consiste en un conjunto de políticas –demográficas, sociales, laborales, etc.– que afectan el nivel de vida de la población y, al mismo tiempo, contribuyen a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y a mantener el orden social. La provisión estatal de bienes, servicios y transferencias, se realiza con los recursos obtenidos de la recaudación tributaria.

Sin embargo, el Estado social entra en crisis, la cual debe entenderse como el resultado de una nueva relación entre el Estado y los agentes económicos, en la que la correlación de fuerzas ha sido desfavorable para la clase trabajadora<sup>3</sup>, transformándose en neoliberal.

Algunos rasgos económicos, políticos e ideológicos de los nuevos Estados liberales<sup>4</sup>, como señala De la Garza (1993), serían: a) superioridad del libre mercado; b) individualismo metodológico, amortiguado por cierta intervención del Estado; c) contradicciones entre libertad e igualdad –la desigualdad en el mercado sería necesaria para que funcionase la libertad e iniciativa optimizadora–; d) un concepto abstracto de libertad, que se traduce en desregulaciones estatales y privatizaciones; e) en lo cultural, puede combinarse con valores tradicionales –nación, familia, autoridad, etc.–, o bien, conformar un ethos sin raigambres tradicionales precisos: el mito de la movilidad por el esfuerzo personal, las bondades de la libre empresa, el derecho a la diferencia, la libertad con autodisciplina y un solidarismo no complaciente con aquellos para los que el mercado no funciona; finalmente, el neoliberalismo ha tratado de convertirse en un sentido común: el antiestatismo; y f) en lo político, se combina con el autoritarismo –e incluso con la democracia– (pareciera extraña esa capacidad de combinación, sin embargo en la práctica se ha dado, tal fue el caso de Chile y es el de China y de varios países latinoamericanos).

<sup>2</sup> En un análisis más amplio, que escapa a esta investigación, es necesario precisar que el análisis de la dinámica sindical resulta fundamental para entender el significado y la profundidad de la crisis estatal.

<sup>3</sup> Las consecuencias sociales y económicas de la adopción y práctica de políticas neoliberales, pueden ejemplificarse a través del aumento de la pobreza, la conducción de ciertas sociedades a una rápida y profunda dinámica de desagregación, y la precariedad del empleo; mientras que en el Estado social, la generación de empleo resultaba un elemento importante, ahora, en el Estado neoliberal, las economías cuando crecen no siempre incorporan empleo e incluso desechan factores productivos.

<sup>4</sup> Tal es el caso de algunos Estados que comparten una cultura común que retoma aspectos parciales de diversos neoliberalismos teóricos –La Escuela de Chicago, la Escuela austriaca, la Escuela virginiana del public choice y los Anarcocapitalistas.

## 2. El caso de México: del Estado social autoritario<sup>5</sup> al Estado neoliberal autoritario

Para evaluar los cambios del Estado mexicano, se consideran dos etapas: 1) el Estado social autoritario<sup>6</sup> (1940-1982), que correspondería con el modelo de acumulación por sustitución de importaciones hasta su agotamiento, y 2) el Estado del liberalismo social o neoliberal (a partir de 1982).

Para entender los cambios en el papel del Estado, deben conocerse los cambios en la población y en la estructura productiva. Entre 1940 y 1980, la población total creció en un 240%; la rural disminuyó del 80% a sólo un 48% de la total, y la estructura del empleo se modificó substancialmente: en 1940, el 65% de la población se ocupaba en el sector primario, el 15% en la industria y el 19% en los servicios, para 1980, esta estructura cambió a 28%, 22.9% y 49.1% respectivamente (Ziccardi, 1996).

Dentro del contexto del llamado desarrollo estabilizador, en lo económico, el gasto estatal actuó como palanca de la acumulación; en lo social, se creó un sistema de seguridad que junto con algunas instituciones permitió la consolidación de pactos corporativos.

Tres mecanismos permiten describir, en lo general, al Estado social autoritario en México. Primero, la instalación de un orden político que otorga estabilidad y consenso a los proyectos de desarrollo económico basados en la industrialización (la cual adquiere centralidad en el conjunto de la economía) y en el impulso al desarrollo agropecuario, particularmente a través de la realización de importantes obras de infraestructura. Segundo, la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional, el cual genera un importante número de empleos asalariados estables, para atender las demandas de educación, salud y, en menor medida, vivienda y bienes y servicios urbanos. Finalmente, los mecanismos a partir de los cuales la población mexicana se integra socialmente son predominantemente políticos y clientelísticos, y a través de los mismos, se refuerza la estructura de representación corporativa que sustenta el partido en el gobierno.

Con todo, en la segunda mitad de los años setenta se presentó una crisis estructural, que puede interpretarse –para fines del análisis de esta investigación– como una articulación de dos crisis: una productiva (que se tratará en el siguiente subcapítulo), concerniente al debilitamiento del patrón de acumulación por sustitución de importaciones, y una “estatal”, que se refiere a la crisis del Estado social.

La crisis del Estado se presenta como una crisis fiscal, con cambios en su papel de inversor y estimulador de la acumulación a través del gasto público, –reducción del déficit público, redimensionamiento del Estado y privatización de empresas paraestatales, esencialmente después de 1982– generando un viraje importante al vincularse con la “oleada neoliberal internacional”<sup>7</sup>. No obstante, es interesante señalar que existen algunos elementos de orden político y organizacional, particulares de México, que permitieron lubricar los canales que facilitaron el paso al modelo

<sup>5</sup> En la nota 1 definimos la dimensión social; “autoritario” significa: exclusivista en lo político, coercitivo y limitado en cuanto a amplias concesiones materiales. La expresión mexicana de lo autoritario es el control organizacional (De la Garza, 1988).

<sup>6</sup> De la Garza (1988) califica al Estado en este periodo como social autoritario. “El Estado social autoritario se caracteriza por el corporativismo autoritario. Desde el punto de vista corporativo la negociación obrero-patronal tiende a convertirse en un terreno directamente estatal y con esta medida la evolución del Cv/O (composición orgánica de capital) tiende a ser más producto de la política del Estado como política general hacia la clase organizada, que es resultado de la negociación entre el capital y el trabajo empresa por empresa”. En tanto que, Ziccardi (1996) señala que el Estado interventor corporativo, se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. Para ello, se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelísticos.

<sup>7</sup> El resurgimiento de la ideología liberal en el escenario económico se explica por la confluencia de la reestructuración económica mundial -iniciada desde finales de la década sesenta-, que permitió parcialmente reactualizar algunos aspectos de esta corriente, y a las limitaciones teóricas del pensamiento latinoamericano para hacer frente a las tendencias de la economía mundial contemporánea (Dabat, 1994).

neoliberal, como: el anquilosamiento de los grupos en el poder y las pugnas internas entre estos grupos, en donde predominó la tecnocracia –formada en el modelo e ideología neoliberal.

La reforma del Estado, que se presentó como una respuesta inmediata para encarar la crisis de 1982, ha implicado una drástica disminución de la participación del Estado en la economía. En lo político, abandonó el esquema corporativo y discrecional, aunque continuó siendo autoritario (sin serlo más a partir del año 2001); en lo económico, ha delegado al sector privado el estímulo a la acumulación del capital y dio paso a una política exterior tendiente a diversificar las relaciones económicas del país para la conformación de una economía competitiva; en lo administrativo, redimensionó el aparato gubernamental, en cuanto a su extensión y sus límites, para lograr eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, además de emprender adecuaciones y/o cambios en las leyes, reglamentos y normas en general.

Los principales cambios en las políticas sociales y sus resultados, a partir de la década de los ochenta, se pueden sintetizar en los siguientes procesos: descentralización de algunas funciones del gobierno federal, cambios en la relación corporativa, una importante reducción en la calidad de los servicios de salud, desregulación de los programas de vivienda y reformas al sistema de pensiones; así como la instrumentación de programas focalizados para el combate a la pobreza.

*Jurídicamente*, destacan: las reformas a los artículos 3ro., 27 y 130 constitucionales, que dieron lugar, respectivamente, a cambios en los sectores educativo y agrario, y en las asociaciones religiosas.

El conjunto de estas medidas se ha traducido en un debilitamiento del pacto social –entre Estado y sociedad– eje nodal de la actuación del Estado mexicano. Las reformas neoliberales han comprometido a las políticas estatales de crecimiento y de bienestar social.

El problema actual del Estado mexicano es explicar cómo, a partir de una estructura gubernamental que busca la eficiencia operativa y financiera, debe enfrentar las necesidades de la población que el mercado por sí solo no puede satisfacer; más aún cuando no ha sido capaz de proporcionar el mínimo de bienestar.

### 3.2. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL SIGLO XX

*A continuación, se presenta una síntesis sobre la evolución de la macroeconomía mexicana durante el siglo XX, destacando algunos aspectos que permitan contextualizar el posterior análisis de la asignación de recursos públicos.*

*Se identifican tres grandes periodos<sup>8</sup>, establecidos a partir de los modelos de acumulación: a) primario exportador y de industrialización incipiente; b) de sustitución de importaciones y c) secundario exportador.*

#### **1. El agotamiento del proceso de acumulación basado en la exportación de metales y productos agrícolas (modelo primario exportador y modelo de industrialización incipiente)**

El modelo de desarrollo del régimen porfirista, basado en la exportación de metales y productos agrícolas, dependiente de la demanda externa y de la inversión extranjera, fue *articulando condiciones*

<sup>8</sup> “el primero de ellos (1895-1930) abarca el fin del auge asociado al proceso de acumulación basado en la exportación de metales y determinados productos agrícolas, así como una prolongada etapa de estancamiento económico. El segundo periodo (1930-1970), cubre la fase expansiva del ciclo asociado a un patrón de acumulación, que tiene como eje al sector manufacturero orientado al mercado interno; en él distinguimos dos etapas: 1930-1950, que corresponde en realidad a la transición de un patrón a otro, y 1950-1970, [tercer apartado de este subcapítulo] etapa en la que se consolidó el desarrollo industrial” (Rendón y Salas 1987:196). El tercer periodo es el decenio de los años setenta, en el que el modelo económico enfrentó los primeros síntomas de una etapa de estancamiento y, por último, las décadas de los ochenta y noventa, cuando se presentaron transformaciones profundas en el modelo económico.

que propiciaron el surgimiento de una actividad industrial de relativa importancia y la generación de los elementos primarios del incipiente mercado interno.

Las exportaciones, aunque crecieron en valor durante el Porfiriato, disminuyeron notablemente al terminar el siglo XIX, como señala Hansen (1971), descendiendo el ritmo de crecimiento industrial y, por lo tanto, el dinamismo en la ocupación de la fuerza de trabajo.

Las características del Estado oligárquico y el modelo de desarrollo económico primario-exportador, pusieron en crisis al conjunto del sistema social: los campesinos transitaron de la pobreza a la miseria y la relación precios-salarios era muy desfavorable para los trabajadores<sup>9</sup>.

Los efectos económicos del proceso armado pueden observarse en las tendencias al estancamiento –recesión en todos los sectores económicos y en la reducción de la ocupación que, en 1921, era inferior a la de 1900<sup>10</sup>. Estos cambios revelan la continuidad del incipiente proceso de modernización de la economía. De hecho, la década de los años veinte está caracterizada por importantes cambios en las dimensiones social, política e institucional, pero no así en la estructura productiva<sup>11</sup>. Esto es, la reconstrucción económica no tendió a vulnerar la estructura primario-exportadora.

En la segunda mitad de los años veinte, algunos hechos económicos trascendentales fueron: la reconstrucción del sistema bancario, en particular, la creación de la banca nacional y el sistema de instituciones de crédito; la creación de la Comisión Nacional de Caminos y de la Comisión Nacional de Irrigación. Sin embargo, como apunta Solís (2000:89), a esta etapa reestructuradora sobrevino la Gran Depresión de 1929<sup>12</sup>.

## **2. Transición al patrón de acumulación por sustitución de importaciones (modelo de sustitución de importaciones)**

Una vez consolidado el Estado, la administración cardenista, mediante una reorganización político-social y económica, permitió al Estado una intervención pública que se traduciría en una política económica de reformas estructurales de largo alcance, que sentaron las bases para pasar de un desarrollo hacia fuera, hacia otro de mercado interno, en el que el Estado se constituyó como agente principal de la acumulación de capital.

Entre estas reformas estructurales, destacan: a) la reforma agraria<sup>13</sup>; b) el desarrollo de infraestructura y la nacionalización de los bienes básicos; c) la creación de mecanismos financieros<sup>14</sup>, y d) el uso del gasto público para la formación del capital –como un mecanismo clave en la legitimación del aparato estatal (punto tratado en el primer capítulo).

<sup>9</sup> Por ello, como señala Ayala (2001b:76), “la irrupción de las masas en la política nacional significaría, a la postre, la decadencia y la crisis del Estado oligárquico y la quiebra del modelo económico agro-minero exportador sobre el que se sustentó, a la vez que sería la base sobre la que se levantaría el nuevo Estado mexicano”.

<sup>10</sup> “La contracción de la fuerza de trabajo ligada a ciertas actividades se explica en gran medida por la liberalización de la mano de obra en las haciendas, no sólo de peones agrícolas, sino también de servidumbre; incluso la drástica caída en la población femenina ocupada en la industria de la transformación fue parte de esa liberalización” (Rendón y Salas 1987:199).

<sup>11</sup> A decir de Rendón y Salas (1987:203): “En 1930, México seguía siendo un país predominantemente agrícola; más de las dos terceras partes de la población ocupada se concentraba en actividades primarias y una buena parte de la producción de bienes y servicios se realizaba en el seno de los hogares.”

<sup>12</sup> “... no fue posible demostrar que para México hubiese cambio “significativo” en la estructura de las importaciones en el periodo inmediato posterior a la Gran Depresión. Así, todo parece indicar que en México ese fenómeno no fue un factor de gran estímulo en el proceso de sustitución de importaciones” (Ibidem, 91).

<sup>13</sup> “Las acciones cardenistas en el ámbito rural significaron, en síntesis, una brusca alteración de las relaciones fundamentales del esquema de crecimiento heredado del Porfiriato y que no habían sido trastocadas en forma significativa en los regímenes gubernamentales revolucionarios anteriores” (Ayala, 2001b:174).

<sup>14</sup> “En el área financiera fue importante el aumento de instituciones “superestructurales” que ampliaron y profundizaron el control público sobre los movimientos financieros. De hecho, en los años treinta se creó, con excepción de algunos bancos establecidos en la década anterior, todo el sistema oficial de fomento bancario” (Ayala, 2001b:196-197).

En los años cuarenta se propuso un proceso de modernización fundado en la expansión del sector industrial, en la que el capital privado tendría una importante participación.

Por ello, al avanzar la década: *en lo político*, se institucionalizaron las relaciones de poder, mediante el desarrollo de una política de control de organizaciones y capas medias de la población, siempre con el apoyo de los grupos empresariales, y *en lo económico*, se impulsó un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones. Destaca el papel del Estado como prestamista (al propio sector público) a través de los bancos de fomento (Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, entre otros) y como productor directo de bienes indispensables para el proceso de modernización y expansión industrial<sup>15</sup> –aunque orientado a complementar y estimular la inversión privada.

### 3. Consolidación del desarrollo industrial

Las transformaciones de la estructura productiva y de la ocupación, a inicios de la década de los años cincuenta, permiten advertir la magnitud que había adquirido el mercado interno y la planta industrial, y, a partir de fines de los años cincuenta y sobre todo en los años sesenta, se hace presente la penetración del capital extranjero. La adopción de un modelo de crecimiento<sup>16</sup> orientado hacia la sustitución de importaciones<sup>17</sup> obedeció –de acuerdo con Solís (2000:184)– a un conjunto de condiciones, como “... la reducción de la capacidad para importar manufacturas, debido a la caída del valor de algunos bienes primarios exportables, y por las dificultades con el servicio de la deuda externa, además de que los países industrializados, durante la guerra fueron incapaces de proveer bienes manufacturados”. De hecho, otras de las condiciones que contribuyen al cambio de estrategia económica, obedecen a que México experimentó una recesión en 1953 y un proceso devaluatorio en 1954<sup>18</sup>.

La estrategia de desarrollo en los años cincuenta y sesenta, comprende dos fases: la primera tuvo como característica una tasa de crecimiento económico de 6.2% de promedio anual, pero con inflación y desequilibrio externo, y una segunda, con un ritmo de crecimiento de 7.1% anual en promedio, pero con un grado menor de inflación y mayor estabilidad financiera –aunque existe cierto consenso en esto, las periodizaciones cambian entre autores de acuerdo con la metodología y supuestos utilizados (revisar Ayala 2001b, Cárdenas 2000).

Como explica Cárdenas (2000:25), “...durante los años cincuenta tiene lugar la transición de una economía que está creciendo, estimulada por el gasto público inflacionario con un nivel alto de demanda agregada, a una economía más equilibrada, con finanzas públicas sanas y con niveles de precios y de tipo de cambio estables”.

### 4. Crisis estructural y transición hacia un modelo basado en el comercio exterior (modelo secundario exportador)

A principios de los años sesenta se presentaron claros síntomas de una tendencia al estancamiento. La explicación de la transición hacia un modelo económico basado en el comercio exterior y su consolidación, encuentran su origen, de acuerdo con Moguel (1989:10-11), en “el agotamiento de las

<sup>15</sup> Como señala Ayala (2001b,274): “esto significó la creación, expansión y diversificación de las empresas públicas”.

<sup>16</sup> Este modelo económico, de acuerdo con Reynolds (1977:1000), no se adecuaba a las crecientes necesidades sociales del país y estaba incubando varios problemas: a) tasa de desempleo elevada y creciente; b) presión creciente a favor de la repartición de tierras; c) deterioro de la distribución del ingreso; d) presiones en pro de aumentos salariales; e) déficit comercial crónico y creciente; f) base anémica de ingresos del sector público.

<sup>17</sup> “El logro de la industrialización fue el nuevo paradigma del desarrollo. La industrialización que se postuló entonces avanzaría ligada a un mercado interno, fortalecido, ampliado y protegido de la competencia internacional; asimismo se buscaron ventajas comparativas, en una fase en que la competencia internacional se identificaba.” (Ayala 2001b:335).

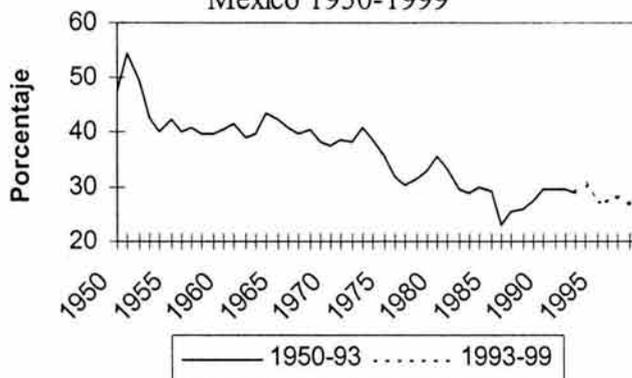
<sup>18</sup> Ayala (2001b) nos recuerda que en ese período México estableció el primer pacto de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.

condiciones extensivas de la acumulación<sup>19</sup> y el quiebre de la relación tradicional en el vínculo de intercambios con el exterior [que] obligó a iniciar un arduo y penoso proceso de reconversión productiva que fue, en un solo movimiento, causa y efecto de la crisis capitalista del sector [agrícola mexicano] a la vez que el punto de partida para su redimensionamiento".

Para entender esta crisis del sector agrícola, principal suministro de divisas para el país, es necesario señalar que además de un estancamiento de la producción, se observó un grave deterioro de los precios relativos de intercambio de los productos agrícolas en el escenario internacional. Situación que estuvo acompañada de una crisis política y social hacia el final de los años sesenta.

Al entrar a los años setenta, se presenta una franca tendencia al estancamiento productivo con inflación acelerada y se pierde la estabilidad de los requerimientos de divisas<sup>20</sup>, de tal manera que "...el déficit creciente en la balanza comercial... llegó a un punto en que el tipo de cambio frente al dólar era imposible de sostener" (Salas, 2003: 68).

Gráfica 3.1 Tasa general de ganancia, México 1950-1999



Fuente: Mariña y Moseley (2001)

De acuerdo con los datos de Mariña y Moseley (2001), la tasa de ganancia sufre una fuerte caída después de 1965, acelerada durante los años setenta (Gráfica 3.1), aunque de 1978 a 1981 las tasas aumentaron debido a la producción y a las exportaciones petroleras, cuyo crecimiento anual fue de 19.4% y 52.7%, respectivamente, y el PIB se expandió a una tasa anual de 8.9 %. Sin embargo, persistió la degradación de los intercambios con el exterior y después del primer semestre de 1982<sup>21</sup>, se interrumpió el flujo de crédito internacional hacia México, presentándose devaluaciones impresionantes y un sistema dual de cambios, situación que llevó al gobierno mexicano a suspender los pagos de su deuda externa.

El Nuevo Modelo Económico (NME) adoptado, en el que el desarrollo hacia dentro sería remplazado por un crecimiento basado en las exportaciones y la intervención del Estado, por las fuerzas del mercado, dio lugar a una nueva política económica. El gobierno se planteó como tarea primordial la eliminación de casi la totalidad de las formas de intervención o regulación de la economía, el otorgamiento de un fuerte apoyo a una nueva reglamentación económica, la apertura comercial casi irrestricta y el desarrollo del sistema financiero privado.

<sup>19</sup> Como señala Blanca Rubio (1989:169) "al agotarse las condiciones para el desarrollo extensivo de la agricultura, sobrevino la crisis productiva. Este proceso ocurrió en la producción de granos básicos, principalmente maíz, frijol, y en la del algodón, caña de azúcar y café. Maíz y frijol eran los principales cultivos, pues ocupaban en conjunto el 79.5% de la superficie cosechada en 1960, mientras que los mencionados en segundo término contribuían con el 74.4% del valor de las exportaciones agrícolas y con el 38.2% del valor total de las ventas al exterior". Es importante remarcar que se trata de una crisis que afecta el comportamiento de la rama en su conjunto, ya que la producción que se enfrentaba con obstáculos para su expansión era de la vanguardia.

<sup>20</sup>

Evolución del endeudamiento externo (millones de dólares)

	1970	1974	1975	1976	1977
Balanza comercial	(359.7)	(1335.9)	(2209.4)	(1067.1)	614
Saldo de divisas	(516.5)	(1607.4)	(2547.0)	(1503.6)	326.3
Endeudamientos	(1281.6)	(2756.9)	4203.5	(3925.0)	(3511.0)

<sup>21</sup> Si bien es cierto que los cambios estructurales en la economía mexicana se sitúan en el inicio del proceso de apertura comercial, hacia 1985 y su culminación en 1987, el contexto referido anteriormente permite considerar, como señala Salas (2003:68), que "el año de 1982 se transforma en el momento simbólico de la ruptura del modelo de acumulación construido a partir de los treinta".

El desempeño de la economía mexicana en la década de los ochenta y hasta el colapso de la crisis de 1994, puede resumirse en el comportamiento del crecimiento del PIB (Gráfica 3.2). La crisis que estalla a finales de 1994, puso en evidencia los límites del modelo de economía abierta<sup>22</sup>. Arroyo y Noriega (1995) consideran que la inestabilidad de los mercados financieros prevaeciente en diciembre de 1994, no se trató “sólo de una crisis”<sup>23</sup>, sino que se debió a causas estructurales<sup>24</sup>.

La recuperación del crecimiento en el PIB fue relativamente rápida, aunque muy heterogénea, debido a las desigualdades que existen entre ramas, tamaños de establecimiento y regiones. En la Grafica 3.1 se observa que la tasa de ganancia no mostraba una vigorosa recuperación para el año de 1993.

La orientación de la política económica durante la segunda mitad de la década de los años noventa no cambió (y continúa hasta la actual administración).

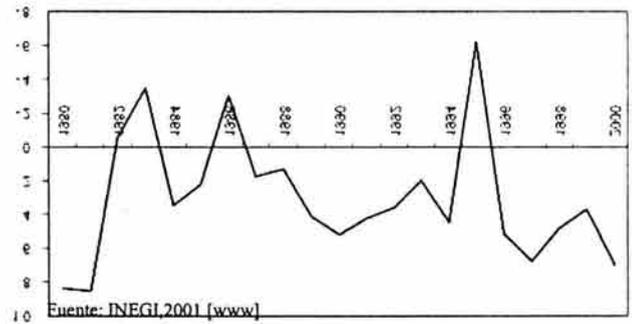
El Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo 1997–2000 (Pronafide), afirma que la

crisis en la economía mexicana se explica por el deterioro de la cuenta corriente, que refleja la incapacidad de nuestro país para sostener el crecimiento, lo que ha derivado en una excesiva dependencia del ahorro externo e invariablemente ha conducido a crisis en la balanza de pagos.

De hecho, como señala Caballero (2002:7), “los cambios estructurales que estaban siendo promovidos<sup>25</sup> hacían factible lograr flujos de inversión extranjera directa de largo plazo que podrían generar los recursos suficientes para mantener un déficit de 3.2% del PIB”<sup>26</sup>. Sin embargo, esta estrategia económica –y la integración de la economía mexicana basada en el sector exportador– generó una mayor dependencia de México respecto a la tendencia económica de Estados Unidos, lo cual permite explicar el desempeño favorable de la economía mexicana<sup>27</sup>, a partir del segundo trimestre de 1996, con un crecimiento del PIB de 5.2% al finalizar ese año, tendencia que se prolongó hasta 1997, al ubicarse en 6.8%, y finalizar en 2000 con 6.6%.

En el 2001, la economía mexicana se halló en una recesión –caída de la producción, con aumento del desempleo– acompañada de bajas tasas de inflación y apreciación de la moneda. Esto se explica como una consecuencia del modelo económico aplicado.

Gráfica 3.2 Tasa de crecimiento anual del PIB, 1980-2000



<sup>22</sup> “Las autoridades reconocen hoy que el enorme déficit de cuenta corriente produjo la devaluación del peso y las medidas económicas de emergencia. A partir de 1988 ese déficit ha aumentado sin interrupciones: entre ese año y 1994, creció 1.4 por ciento hasta alcanzar 7.6 por ciento del PIB” (López, 1995:10).

<sup>23</sup> Para Arroyo y Noriega (1995:6), la crisis alude a situaciones fortuitas y de corta duración; no a fenómenos prolongados, con efectos permanentes, y cuya gestación data de muchos periodos previos.

<sup>24</sup> Como son: la falta de un proceso de generación endógena de cambio tecnológico; la desventaja por precios de las mercancías nacionales como efecto de la sobrevaluación del peso durante la apertura comercial; el manejo incorrecto del crédito interno por parte del Banco de México, que pretendía absorber la liquidez generada por los flujos de capital extranjero, con lo cual se incrementó la base monetaria; y la incapacidad del sistema para incitar al capital financiero hacia la producción.

<sup>25</sup> Cambios en los sectores de telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, electricidad, agua, gas natural y en el sector financiero para abrir oportunidades de inversión extranjera al capital productivo.

<sup>26</sup> Déficit comercial que se consideraba razonable porque era el monto que podía ser financiado con fuentes externas confiables.

<sup>27</sup> El desempeño de la economía mexicana a partir de 1996 “se debió al extraordinario crecimiento de la economía estadounidense que desde 1992 inició un ciclo expansivo que no se frenaría sino hasta el tercer trimestre de 2000” Caballero (2002:7).

### 3.3 LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN MÉXICO

*En México, la planeación se ha concebido como mecanismo idóneo para orientar y promover el desarrollo económico nacional (LP\*, 2002). En la evolución de este proceso se pueden considerar dos grandes momentos: el primero, la institucionalización de las relaciones políticas, esto es, la redefinición del papel del Estado a través de la toma de decisiones políticas mediante la planeación; y el segundo, la adopción de políticas neoliberales durante los últimos veinte años, con sus correspondientes cambios en la planeación. A continuación se presenta una breve caracterización de la planeación en México durante el siglo XX.*

#### 1. De la estabilidad política a la intervención del Estado en la economía

Durante el periodo inmediato posterior a la revolución y hasta bien entrada la década de los años veinte, el modelo de planeación seguido respondió, tanto a la necesidad de orientar y ordenar las acciones relativas a la institucionalización, transformación y diversificación del aparato político-social y productivo, como a construir cimientos sólidos que permitieran una acumulación ampliada y sostenida.

Aunque en junio de 1928, durante el gobierno de Calles, se expidió la Ley que creó el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales, fue durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en 1930, que se decretó la Ley sobre Planeación General de la República –uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo– que fue el primer paso en la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación, estableciendo las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público.

La planeación adquirió mayor relevancia durante el gobierno cardenista, a partir del Primer Plan<sup>28</sup> (1934-1940), documento político y programático que precisó la participación del Estado en la reorganización de la actividad económica y social del país. Sin embargo, dicho plan careció de un programa financiero y de los instrumentos prácticos para su ejecución (Ferrari, 2002:10).

El gobierno cardenista –que salía del poder– preparó el segundo Plan Sexenal (1941-1946) –con mejoras en lo conceptual y operativo<sup>29</sup>– centrado en tres aspectos generales: *económico*, cuya meta principal era la intervención gubernamental en los sectores agropecuario, industrial<sup>30</sup> y comercial; *social*, cuyo propósito fue impactar sobre el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, orientar la educación y fomentar la investigación, incrementar los servicios de salud pública y elevar el nivel cultural y económico de la población; *administración pública*, que residió en una política fiscal equitativa, un sistema tributario que permitiera ampliar las actividades del gobierno y el encauzamiento del crédito al sector productivo.

Entre 1946 y 1957, el contenido de la planeación tuvo el propósito de influir sobre el origen y destino de la inversión pública, para lo cual se agregó al Plan la función de asignador de recursos públicos en forma cada vez más directa; en diciembre de 1947 se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y en 1948 se creó, por decreto, la Comisión Nacional de Inversiones –a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)– con la función de controlar y vigilar los presupuestos de 75 organismos autónomos y empresas paraestatales.

\* Ley de Planeación

<sup>28</sup> Documento elaborado por el Partido Nacional Revolucionario como Primer Plan Sexenal y que al ser publicado cambió su nombre.

<sup>29</sup> En éste se incluyó un capítulo –el último– sobre planeación y coordinación de las actividades del gobierno. Ahí se prevé la coordinación de los distintos organismos del sector público y la creación del Supremo Consejo de la Nación –que estaría representado por todos los sectores integrantes de la sociedad– y le otorgaba al Presidente de la República la autoridad para realizar las modificaciones necesarias al plan. (Ferrari, 2002:11 [www]).

<sup>30</sup> Durante la gestión de Ávila Camacho se hizo un planteamiento general a la industrialización con énfasis en el desarrollo de la iniciativa privada.

Durante el gobierno de Ruiz Cortínez se concretaron: el Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadoras, la formación del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, y la creación de la Comisión de Inversiones<sup>31</sup>, organismo que representó un avance importante en la programación del sector público –lo cual significó un adelanto en la programación y control de la inversión pública.

## **2. De los programas de desarrollo económico y social a la construcción de un Sistema Nacional de Planeación (1958-1982)**

En el período de 1958 a 1962, la economía mexicana pasaba por un momento de relativo estancamiento<sup>32</sup>. Este escenario colocó a la planeación nuevamente en primer plano.

“En un acuerdo presidencial de 1962 se estableció una Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y de Hacienda y Sociales a corto y largo plazo, que señalaban la responsabilidad conjunta de las secretarías de Hacienda y de la Presidencia en la formulación de los programas del caso. Esto constituyó el punto de partida contemporáneo para la elaboración, con técnicas modernas de planeación, de programas de desarrollo económico y social de México”. (Rosas, 1992)

A fin de mejorar la organización y el funcionamiento de la administración pública, se propuso que la Secretaría de Patrimonio Nacional, encargada del control del sector público, fuera parte de una nueva estructura administrativa, integrada por: la Secretaría de la Presidencia, como principal centro de planeación; la SHCP, a cargo del manejo del presupuesto federal, y la Secretaría de Industria y Comercio, que se esperaba pusiera en práctica el programa de industrialización y guiara al sector privado.

El gobierno elaboró el Plan de Acción Inmediata<sup>33</sup> y el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1966-1970<sup>34</sup>, en los que se establecieron los lineamientos de la inversión pública y estímulos a la inversión privada, no obstante, la inversión no siempre se orientó en la dirección programada –a pesar de que aumentaban las inversiones en fomento industrial–, hacia finales de los sesenta, esto se manifestó en forma de desequilibrios en el aparato productivo.

Con todo, a principios de la década de los años setenta, se replanteó la misma estrategia de desarrollo (véase subcapítulo anterior), adquiriendo especial relevancia el fortalecimiento del sistema democrático y la pretensión de mejorar la eficiencia de la administración pública<sup>35</sup>; pero sobre todo, el

<sup>31</sup> La Comisión de Inversiones fue la primera experiencia exitosa en planeación: debido principalmente al acceso directo que tenía el presidente –pero sobre todo–, al hecho de que se mantenía ajena a conflictos políticos, a la concentración de información económica, y a la centralización de sus actividades a la labor técnica y al seguimiento que se le daba a los proyectos desde su preparación hasta su ejecución (Ferrari, 2002:13 [www]). Por su parte, Rosas (1992) señala que la Comisión de Inversiones podía ejercer presión por su calidad de órgano sin cuya autorización no se asignaban los recursos para nuevas inversiones, pudiendo negarla a aquellas dependencias o entidades que no hubieran cumplido en proyectos anteriores.

<sup>32</sup> “... un estancamiento relativo entre 1958 y 1962 que llegó a cuestionar el potencial real de la economía para recuperar un alto crecimiento, pues el producto creció anualmente en promedio 5.2%” (Izquierdo, 1995: 27).

<sup>33</sup> El Plan proponía a los recursos internos como principal fuente de financiamiento: la inversión pública debía cubrirse con impuestos y productos de las empresas del Estado, en tanto que la inversión privada con los recursos provenientes del ahorro interno.

<sup>34</sup> El Plan de Desarrollo Económico y Social estableció como metas: un crecimiento del PIB en promedio del 6.0%, continuar fomentando el ahorro interno –aunque el ahorro del sector público se orientó hacia la reducción de las transferencias y subsidios corrientes–; el incremento de la inversión bruta fija (pública y privada); y se esperaba que la contribución del sector privado fuera decisiva. Por lo que se refiere a la planeación regional se tomaron acciones que implicaron mayores esfuerzos para involucrar a los gobiernos estatales en la planeación. Se continuó trabajando con las comisiones de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, además, se llevó a cabo una política para la descentralización industrial, así como, un programa nacional fronterizo.

<sup>35</sup> Rosas (1992) ofrece un diagnóstico crítico al respecto: “De acuerdo con algunas opiniones particulares, que unen sus voces a una corriente sumamente crítica del gobierno de Echeverría, las instancias presupuestarias y administrativas fueron reflejo de una ineficiencia gubernamental generalizada. En este último sentido, reformas institucionales insuficientes, crecimiento del aparato público por agregación, expansión de la realidad de los funcionarios y ausencia de un proyecto global debidamente articulado con los escalones subordinados al poder central, asignaron un período de gobierno contradictorio en el desarrollo de su política económica general”.

fortalecimiento del Estado, en particular de sus finanzas y de la inversión pública, para dirigir el crecimiento económico.

En este sentido, y para descentralizar la actividad de la planeación, entre 1970 y 1976<sup>36</sup> se celebraron: el acuerdo que estableció unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado y en las principales entidades paraestatales; y los acuerdos para la creación de las comisiones Nacional Tripartita, Intersecretarial, Nacional de Desarrollo Regional, Nacional del Desarrollo Agropecuario y Forestal, y Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Estas acciones permitieron la elaboración de planes diseñados para los ámbitos sectoriales e intersectoriales específicos, así como el avance en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

En forma paralela, se presentó el Programa de inversión y financiamiento del sector público federal (1971-1976) que, a diferencia de sus predecesores, muestra la importancia de la programación de los recursos financieros, su destino y calendarización y con el cual se pretendía equilibrar el gasto de inversión con los recursos financieros. Este programa tenía como objetivos, entre otros, modernizar el sector industrial y fortalecer las finanzas públicas.

Así, en este período, la planeación presentó rasgos peculiares que la diferencian de las realizadas anteriormente, como son: el mayor énfasis dado a los aspectos sociales del desarrollo, el impulso a la participación social en el proceso de toma de decisiones del Estado, el privilegio dado a los aspectos políticos de la planeación, sin descuidar los relacionados con cuestiones técnicas, así como el hecho de no centrar la atención solamente en la programación de la inversión pública.

A pesar de los esfuerzos administrativos y operativos, los planes no cristalizaron en la forma pretendida durante la primera mitad de la década de los setenta<sup>37</sup>, pues se enfrentaron a una situación de crisis de la economía. Cabe señalar que los recursos con que se financiaron las políticas económicas durante la administración de Luis Echeverría, obedecieron a un gasto público deficitario, circunstancia que dejó en una situación de mayor vulnerabilidad a la economía nacional. Esto contribuyó a que se considerara que la planeación del desarrollo no debería agotarse en la formulación de planes, sino que era necesaria una mayor vinculación entre programar, presupuestar, evaluar y controlar la inversión pública, para lo cual se requería de una maquinaria estatal eficiente y con una cobertura a todo el sistema socioeconómico del país.

Así, la Secretaría de la Presidencia elaboró un diagnóstico y las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976. El diagnóstico, en síntesis, señalaba la ausencia de un sistema integral de planeación: el Sistema Nacional de Planeación fue la respuesta<sup>38</sup>.

Con el fin de institucionalizar un sistema nacional de planeación, la gestión de López Portillo (1976-1982) reformó el marco normativo de la administración pública y creó la SPP, como dependencia rectora del Sistema Nacional de Planeación, con las facultades que ejercían las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional (1981) en materia de control de los contratos y obra pública, y el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (Coseff), que proporcionaba información a diversas instancias de decisión y permitiría identificar la desviación de recursos.

<sup>36</sup> De hecho, en 1971 el proceso de descentralización estaba muy avanzado, pues los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), representaron una modalidad de la planeación regional, instalados en las diversas entidades de la federación (Rosas 1992).

<sup>37</sup> En el lapso comprendido entre 1970-1976 los diferentes programas de gobierno elaborados pronosticaron incrementar 7% el PIB; disminuir el desempleo en las áreas rurales más deprimidas, elevar la productividad; mantener el equilibrio entre el gasto y los recursos financieros; elevar el ahorro del sector paraestatal; y orientar el crédito externo para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

<sup>38</sup> Este Sistema buscó compatibilizar y coordinar los esfuerzos de la población y el gobierno hacia los objetivos generales de desarrollo; establecía la interrelación e interdependencia en distintas dimensiones, se planteó que fuera integral, participativo y democrático.

Lo anterior permitió organizar las actividades del sector público federal en sectores de actividad, a fin de favorecer la creación de políticas sectoriales o intersectoriales<sup>39</sup> para promover el desarrollo y aplicar las técnicas de programación. De hecho, en 1976 y 1977, el presupuesto de egresos de la federación se elaboró con base en una “orientación programática” (PEF, 1977) y, en 1978, se integró el primer presupuesto por programas del sector público federal (PEF, 1978). Así, la ejecución de un programa anual y el cumplimiento de metas específicas, quedaban sujetas al presupuesto aprobado, lo cual constituyó el primer paso para considerar a las actividades de presupuestación y programación como parte esencial de un mismo proceso: la planeación<sup>40</sup>.

Así mismo, la reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó a las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en los ámbitos nacional, sectorial y estatal; punto de partida para la constitución del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Se implementaron diversos planes de desarrollo<sup>41</sup>, cuyo objetivo central era promover el desarrollo integral, haciendo uso de los recursos con que contaba el país.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que tomó en cuenta los planes sectoriales e intersectoriales realizados a partir de 1977, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación, pues contribuyó a dar congruencia y compatibilidad a los programas sectoriales, regionales e institucionales; además de que ubicó las acciones de los sectores privado y social dentro de un marco estratégico general. Para los años ochenta, el cambio en la intervención del Estado, resultó fundamental en el derrotero de la planeación.

### **3. Hacia la democratización de la planeación**

En 1982, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, permitió reestructurar el desempeño del poder ejecutivo y las funciones de algunas secretarías (SEMIT, SEDUE), así como crear la Contraloría General de la Federación.

En enero de 1983 se decretó la Ley de Planeación, que elevó a rango constitucional la planeación de la economía y estableció la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) –que estaría formado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de sus unidades administrativas que tuvieran asignadas funciones de planeación– y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

De acuerdo con el SNPD, las actividades de la planeación se llevarán a cabo en una estructura institucional (la administración pública en sus tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado) con tres niveles de operación –global, sectorial e institucional–, en los cuales se desarrollarán las actividades de programación, ejecución, control y evaluación del proceso de planeación, apoyándose en la información estadística, en la capacitación permanente de recursos humanos y en la investigación dirigida a mejorar los trabajos de planeación.

<sup>39</sup> Como ya se mencionó, con el Programa de inversión y financiamiento del sector público federal 1971-1976 se le dio una gran importancia a las actividades de programación; sin embargo fue necesario hacer ajustes, tanto en la administración pública como en los mecanismos de elaboración y asignación presupuestaria –que se concretaron con la reforma administrativa de 1976– para facilitar el diseño de programas sectoriales para optimizar y racionalizar la asignación de recursos. Cabe retomar a Rosas (1992:155) con relación a la programación “La programación económica y social se adoptó como medio fundamental del gobierno, que buscaba una correspondencia entre objetivos y estrategias, entre fines y medios.”

<sup>40</sup> De hecho, una de las funciones de las secretarías que fungían como “cabezas de sector” (a partir de la sectorización de las paraestatales) era orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las entidades en su sector.

<sup>41</sup> Dentro de estos planes se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982, el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Empleo 1980-1982, el Programa Nacional de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan del Sector Comercio 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 y Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Así pues, con la Ley de Planeación y el SNPD, se concibe a la planeación como un proceso administrativo público cuya finalidad es orientar e impulsar el desarrollo económico y social del país. En este sentido, las tareas de planeación se convierten en una función esencial en las entidades administrativas públicas.

La instauración del SNPD, implicó reformar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución<sup>42</sup>, destacando la reforma al artículo 26, que confirió al Estado, y en especial al Ejecutivo Federal, la responsabilidad de formular un sistema de planeación.

Por su parte, el PND 1983-1988 presentó cuatro ejes principales: a) *político*, en el que sobresale la descentralización de la vida nacional, la participación de la sociedad civil y la política exterior orientada a preservar la autonomía nacional; b) *económico y social*, pone el acento en el cambio estructural y la modernización del aparato productivo; c) *política sectorial*, plantea una estrategia de desarrollo agropecuario integral y de transformación y reorientación del sector industrial para favorecer la competencia; y d) *política regional*, propone un desarrollo estatal integral basado en la descentralización y desconcentración.

En congruencia con el nuevo rumbo de la economía y de la política nacional (ver subcapítulo anterior), el PND 1989-1994<sup>43</sup> estableció lo necesario para la liberación comercial y la adopción de políticas neoliberales. La estructura general de la estrategia del Plan estuvo integrada por cuatro ejes: a) soberanía y seguridad nacional; b) ampliación de la vida democrática; c) recuperación económica con estabilidad de precios; y d) mejoramiento productivo para alcanzar un alto nivel de vida.

La última etapa del proceso de planeación en México, desde la década de los ochenta, se ha caracterizado por los mecanismos de concertación con la ciudadanía. En 1995, ante un contexto de crisis económica –aunque también política, por los lamentables hechos ocurridos durante la sucesión presidencial– una de las líneas estratégicas relevantes del PND 1995-2000, preparado por el ejecutivo, era elevar la eficiencia del uso de los recursos en beneficio del desarrollo del país, teniendo como base de financiamiento el ahorro interno. En correspondencia, se derivaron: el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), que estableció la modificación y la coordinación de actitudes y conductas en todo el sector público con el fin de mejorar los servicios que éste último ofrece a la ciudadanía<sup>44</sup> (Poder Ejecutivo Federal, 1995), y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide)<sup>45</sup>, que enuncia la estrategia del fortalecimiento del ahorro público para impulsar la inversión productiva.

El PND propuso, en lo general: a) establecer un nuevo federalismo que permitiera fomentar la descentralización y fortalecer el desarrollo regional; b) avanzar en un desarrollo social sustentado, dirigido a disminuir la pobreza y moderar las desigualdades; c) alcanzar un crecimiento sostenido y d) propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada.

<sup>42</sup> Estos artículos confieren al Estado la responsabilidad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional mediante la organización de un sistema de planeación democrática conjuntamente con los distintos sectores sociales. De este modo, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral.

<sup>43</sup> "El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 plantea avanzar en forma paralela en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional. La estrategia que plantea el PND para conseguir sus objetivos es la modernización nacional" (Rosas, 1992).

<sup>44</sup> El Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 tenía el propósito de lograr una mayor eficiencia y autonomía en la gestión de las entidades paraestatales; sin embargo, los alcances de este programa fueron limitados debido a la concurrencia de otros ordenamientos, principalmente presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades.

<sup>45</sup> La crisis se explica –en la argumentación dura del Pronafide– por el deterioro de la cuenta corriente, que refleja la incapacidad de nuestro país para sostener el crecimiento, lo que ha derivado en una excesiva dependencia del ahorro externo e invariablemente ha conducido a déficit en la balanza de pagos.

*De lo expuesto, se deduce que México al inicio de los años treinta (siglo XX) se colocó a la vanguardia de la planeación y realizó esfuerzos continuados hasta fines de los cincuenta, obligado por la reconstrucción social, política y económica de la Nación, después de la Revolución Mexicana; sin embargo, es hasta el año de 1962 que a la planeación se integran técnicas modernas y más tarde se instituyó una secretaría específica para tal efecto.*

*Los esfuerzos se extremaron en la década de los años setenta y se formalizaron en la de los ochenta, pudiendo afirmarse que no sólo se privilegia la planeación sino todo el proceso administrativo público, incluida la evaluación; sin embargo, la técnica incremental con la que se formula el presupuesto, establece serias limitaciones a la vinculación de la programación con el presupuesto y en general a la integración del proceso administrativo público.*

### 34 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN

En este apartado se revisa al presupuesto como uno de los instrumentos de la política económica con que cuenta el Estado para intervenir en el desarrollo económico. El presupuesto resulta importante porque articula las dimensiones financiera, administrativa y política: es capaz de reunir las fuerzas políticas de la sociedad y promover la reorganización económica del país.

Sin embargo, conviene señalar, como ya se explicó, que hasta el año de 1977, el presupuesto formalmente tuvo una muy difícil relación con los distintos planes elaborados y a partir de ese año se ha venido intentando, cada vez con mayor fuerza, desprenderlo formalmente de la planeación y la programación, pero el hecho de que la técnica presupuestal sea la inercial o incremental, sólo lo ha permitido en el margen, con poca flexibilidad.

#### 1. La hacienda pública y el presupuesto tradicional, 1900 - 1975<sup>46</sup>

Se considera conveniente comenzar el análisis del presupuesto como instrumento de planificación<sup>47</sup>, a partir de los primeros años del siglo XX, cuando ya se habían consolidado una serie de estructuras económicas<sup>48</sup> y políticas necesarias<sup>49</sup> para la activación e implementación del presupuesto, que asegurara la relación entre Estado y economía. En el ámbito administrativo, desde comienzos de 1890, se ve favorecido un proceso de centralización del presupuesto en la SHCP.

Es importante señalar que, aunque después de 1870 se había consolidado al gasto federal en fomento y en una mayor oferta de bienes públicos para favorecer la distribución de la riqueza, apoyada en una política de imposición fiscal al consumo, entre 1897 y 1912, en materia de política del presupuesto, se da un movimiento regresivo<sup>50</sup>, que se reflejó en una inequidad fiscal y el privilegio de algunos sectores

<sup>46</sup> En esta sección utilizaremos para revisar el presupuesto, con fines de sistematización y de orden en la exposición, la siguiente propuesta de periodización. Consideramos pertinente establecer los siguientes períodos en la evolución del presupuesto de egresos en México: a) presupuesto tradicional 1935-1975; b) presupuesto con orientación programática, 1976-1977 y presupuesto por programas, 1978-1983; c) presupuesto por programas 1984-1997 en el contexto de la Ley de planeación; y d) presupuesto estratégico por resultados, 1998.

<sup>47</sup> Aunque la forma actual de presupuesto encuentra sus raíces en 1840 y pese a que existieron algunos avances significativos durante el siglo XIX, como *la reforma del sistema fiscal* heredado de la colonia y el presupuesto de 1861 –considerado el primero de los presupuestos modernos mexicanos–.

<sup>48</sup> “A partir de 1895 notamos un salto cualitativo de la información estadística que no sólo tiene que ver con un mayor afinamiento de las estimaciones sino también y especialmente que ahora los datos disponibles son anuales, lo cual redundó en un perfeccionamiento de las estimaciones de los ingresos federales...” (Carmagnani 1994, 29-30).

<sup>49</sup> “... la Constitución de 1857, cuyo resultado fue el de garantizar por vez primera en la historia de México los derechos económicos de todos los actores sociales a través de la libertad de trabajo y de la prohibición de los monopolios (artículos 4 y 28) y los derechos de la propiedad (artículos 26 y 27), asignando al poder judicial de la Federación la tutela y defensa de dichas garantías que forman parte de las garantías individuales” (Ibidem, p.33).

<sup>50</sup> El período referido se caracteriza como de tendencia negativa – comparado con años anteriores –, primero, por la predominancia de los grupos de interés favorables a una política fuertemente expansiva del gasto federal y por que el gobierno ejerció la función de dirección en el contexto de la tensión, por un lado, entre intereses regionales y federales, y por el otro entre Congreso y gobierno (1868-69 a 1885-86); después, por que las demandas de los diferentes

por parte del Estado, entre 1900 y 1911. Durante la primera década del siglo XX, un rasgo del presupuesto fue su equilibrio<sup>51</sup>.

El presupuesto en los inicios del siglo XX y hasta bien entrada la centuria, presentaba en sus dimensiones administrativas, política y financiera un alejamiento de los preceptos del constituyente de 1857. No obstante, un elemento operativo que se distingue –por su vigencia– de la época referida, concierne al modo de presentar las iniciativas de presupuesto: fundadas en la reproducción de las necesidades expresadas por los poderes federales y por las Secretarías de Estado –las cuales, se limitaban a transcribir las necesidades cubiertas en el año precedente, sólo reducidas o adicionadas, por las diferentes administraciones<sup>52</sup>.

José Iturriaga (1976), señala que el estado de guerra en que se encontraba el país entre 1910 y 1924, impidió una correcta formulación del presupuesto público, lo que implicó una elevación de la deuda pública exterior, dado el fuerte incremento en los gastos destinados a fabricación, adquisición y renovación de equipo militar. No obstante, en 1917 se creó el Departamento autónomo de la contraloría, una de las primeras organizaciones presupuestarias establecidas el siglo pasado.

Durante el gobierno de Calles, los presupuestos federales dieron mayor peso a los ramos vinculados con la actividad económica y el bienestar de la población y en ese sentido se reformó sustancialmente la política hacendaria, lo cual permitió elaborar una política de ingresos y de egresos del Estado, creando las bases para financiar el creciente gasto público (Iturriaga, 1976).

El presupuesto público durante los años veinte representa una incipiente intervención del Estado, cuyo rasgo distintivo fue la falta de una política consistente de egresos e ingresos del sector público, lo cual se explica por la imposibilidad de alcanzar consensos para la formulación, ejecución y control del presupuesto.

Una vez alcanzada la estabilidad política, durante los años treinta, el desarrollo económico fue el objetivo vertebral de la acción del Estado. El decreto de la Ley sobre Planeación General de la República (1930), permitió definir las directrices del sector público en la actividad económica; el presupuesto se consolida como mecanismo de promoción del desarrollo económico y se fortalece como una expresión del bienestar colectivo de la nación.

En 1932, con la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917, se otorgó a la SHCP la facultad de diseñar la política de gasto público y se creó la Dirección General de Egresos, instancia que tuvo a su cargo la elaboración y seguimiento del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El gobierno cardenista, para orientar el gasto público hacia el desarrollo económico del país, creó diversas dependencias gubernamentales<sup>53</sup>. En 1935, con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se reglamentó lo relativo a las cuentas por cobrar y las cuentas de orden y se reguló la rendición de cuentas de los responsables del manejo de fondos; consolidándose, jurídica y técnicamente, las actividades de formulación e integración del presupuesto de egresos. Es importante

---

intereses organizados tienden a no ser acogidos por la política de presupuesto del gobierno con el resultado de crear una fuerte tensión entre intereses organizados y gobierno (1886-87 a 1896-97). Carmagnani (1994).

<sup>51</sup> Cabe señalar, también, que durante este periodo, la mayor parte del gasto del gobierno federal se destinaba a algunos rubros administrativos como las secretarías de Hacienda –tres cuartas partes de lo que le correspondía estaban destinados al servicios de la deuda– y de Guerra y Marina; en cambio, en Fomento Industrial la asignación de recursos fue comparativamente menor, aunque experimentó aumentos en su participación.

<sup>52</sup> Ello respondió a la tensión –explica Carmagnani (1994)– entre intereses organizados y gobierno, que generó una sustancial escisión entre los objetivos perseguidos por ambos.

<sup>53</sup> Tales como el Departamento Agrario, el Departamento Forestal de Caza y Pesca, el Departamento de Asuntos Indígenas, la Secretaría de Asistencia Pública.

señalar que a partir de ese año y hasta 1975, se formularon los proyectos de presupuesto de egresos con base en esta ley y utilizando la técnica conocida como *presupuesto tradicional*<sup>54</sup>.

En los años cuarenta, para consolidar la industrialización del país, el presupuesto público vía gasto le dio prioridad a los gastos productivos<sup>55</sup> y el Estado aplicó, primordialmente en la industria<sup>56</sup>, una baja tasa impositiva que, entre 1946 y 1952, provocó un presupuesto gubernamental deficitario.

La promoción del desarrollo industrial durante los años cincuenta, requirió de mayores recursos, por lo que en 1951 se establecieron nuevos impuestos que, con el aumento importante del comercio exterior, a consecuencia de la guerra de Corea, en 1949, incrementaron, entre 1949 y 1951, en un 25.1%, la recaudación fiscal.

En el seno de la SHCP se creó el Comité de Inversiones (1953), para coordinar los planes de inversión de las distintas secretarías y de los organismos descentralizados. También se promulgó la Ley sobre Servicios de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (1956), creándose la Dirección de Vigilancia, dependiente de la SHCP<sup>57</sup>.

Durante los años cincuenta, se opera un cambio importante para el presupuesto: el comportamiento del financiamiento del gasto público a través de los ingresos propios. Esto es, el financiamiento del déficit descansó progresivamente en la vía de tributación fiscal<sup>58</sup>.

En este sentido, a principios de los años sesenta se propuso una reforma fiscal que garantizaría un uso racional de los recursos públicos, no tuvo éxito, pues se formuló en términos vagos, por temor a fricciones con las distintas fracciones industriales, sobre todo la mediana y pequeña empresa, que eran los principales empleadores del país y debían su existencia a las favorables concesiones que en términos fiscales les otorgaba el Estado. Ante la oposición política, el Estado no pudo realizar cambios en el esquema tributario, por lo que “decidió aumentar el financiamiento del sector privado a los gastos públicos a través de la colocación de bonos gubernamentales en las carteras de los bancos, quienes de esta manera cubrían todas o parte de sus obligaciones para el encaje legal (Cárdenas 2000:81). Así, a partir de 1963, el financiamiento del sector público se realizó por este camino.

De este modo, el presupuesto público durante los años sesenta se caracterizó por crecientes erogaciones financieras, motivadas por los compromisos expresados en el Plan de Acción Inmediata 1962–1964 y en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, y porque el financiamiento del gasto público se dio mediante crédito proveniente del sistema bancario privado, es decir, se abandonó la vía de crédito directo con el Banco Central.

En 1964, con el propósito de obtener mayores recursos y lograr una distribución más justa del ingreso, el Congreso aprobó el proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Sin embargo, el incremento en la recaudación no fue significativo, por lo que las actividades hacendarias se orientaron a combatir la

<sup>54</sup> “La técnica consistía en estimar los gastos por concepto de salarios, papelería y útiles, mobiliario y equipo, vehículos y servicios de acuerdo con lo utilizado el año anterior. Varios procedimientos administrativos regulaban tal inercia durante el proceso de integración, y se incluía también el ejercicio y el control del presupuesto” (Chávez, 2000: 257).

<sup>55</sup> El gasto de presupuesto federal ejecutado en 1940 otorgó a las actividades económicas el 34.1% del total, 19.7% a las sociales y el 42.2% a la administración. Para 1945 el primero ascendió hasta 41.4% mientras los otros dos se reducían al 17% y 41.6% respectivamente. Al finalizar la década, en 1949 el gasto económico representó el 56.7% del total, el social el 11.9% y el administrativo el 31.4% (Cabral, 1995:77).

<sup>56</sup> El total de impuestos que pagó la industria nunca fueron superiores al 4% de los ingresos fiscales totales del gobierno federal en tanto que el sector comercial pagaba más del 50% del impuesto sobre la renta, en combinación con altas tasas de imposición a las exportaciones. Por su parte, la participación relativa de la industria en los impuestos indirectos se redujo: entre 1940 y 1945 la industria manufacturera y el comercio pagaron cerca del 45% de los impuestos indirectos, para 1950 llegó hasta 28.7% (Cabral, 1995:84).

<sup>57</sup> La Secretaría de la Presidencia tomó a su cargo la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones públicas.

<sup>58</sup> “Así, la proporción de financiamiento de los ingresos federales porcentuales se eleva en forma continua, sobre todo entre 1954 y 1967. Para 1954, pesaban aproximadamente 17% dentro de los ingresos totales, mientras que para 1967 llegaban a 32%, aunque entre 1968 y 1970 este porcentaje disminuye en promedio diez puntos porcentuales” (Ayala, 2001b:344).

evasión fiscal. El gobierno, por miedo a estimular la inflación, no aumentó sus precios y tarifas, con lo que propició mayores transferencias para financiar la inversión de las empresas públicas.

El régimen de Díaz Ordaz, a fin de evitar los excesos en gasto público y deuda, incorporó al presupuesto federal, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>59</sup>

El proceso presupuestario, entre 1970 y 1976, siguió el curso de cambios recurrentes en la normatividad y procedimientos: en 1971, se creó el Sistema Integral de Información (SIDI), el cual comprendió la estructuración de los sistemas de control presupuestal, de contabilidad federal, de ingresos y egresos de la Tesorería de la Federación y de la nómina y control del personal federal; y se dispuso que cada secretaría u organismo paraestatal creara una unidad de programación para asesorar a los titulares en la definición de objetivos, la formulación de planes, el estudio de proyectos y su adecuación a los recursos asignados.

La ineficiencia gubernamental, agudizada por el crecimiento del aparato público durante este período, originó que el proceso presupuestario y el Marco Global del Gasto Presupuestal<sup>60</sup> no fueran consistentes, ocasionando una seria desvinculación entre lo que se programaba y lo que se realizaba.

## **2. El presupuesto con orientación programática, 1976-1977 y el presupuesto por programas, 1978-1983**

Avanzada la segunda mitad de los años setenta, la disponibilidad de recursos públicos, a raíz de factores externos coyunturales, ofreció al Estado un amplio margen de maniobra para aplicar una política expansiva de gasto público a fin de estimular a la economía.

En este contexto, el gobierno, buscando un uso más racional del gasto, estableció la aplicación del *presupuesto por programas* para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante la publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976. Sin embargo, dada la magnitud de las modificaciones requeridas para su implantación, en los ejercicios fiscales de 1976 y de 1977, se optó por un sistema intermedio: la *orientación programática*<sup>61</sup>, que consistió básicamente en reformar, del *presupuesto tradicional*, la clasificación funcional del gasto.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en 1976, se reordenan por funciones las secretarías de Estado a fin de contar con una organización y los instrumentos idóneos para llevar a cabo el programa de gobierno.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permitió constituir unidades sectoriales para la coordinación de los organismos del sector paraestatal, a fin de evitar duplicaciones en las funciones que afectarían la toma de decisiones, esto permitió en cierto grado la descentralización para realizar actividades trascendentes, como es el manejo de los recursos a través del presupuesto, para cumplir sus programas específicos; y establecer unidades de contabilidad y de cuerpos técnicos en cada unidad del sector público, para evaluar los resultados de las acciones administrativas y en general de cumplimiento de los programas.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no sólo permitiría conocer cuánto y dónde se gasta, sino también detectar con precisión los resultados de la aplicación del gasto así como la adopción de medidas de evaluación, que no se contemplaban con anterioridad, en una

<sup>59</sup> Las entidades debían depositar en la Tesorería de la Federación, señalando el origen de los ingresos, a fin de explicitar que esos fondos ya eran de la Federación. Por consiguiente, todos los gastos debían ser autorizados por escrito indicando el cuánto y el para qué (guiones de gasto) (Izquierdo, 1995:61).

<sup>60</sup> El Marco Global Presupuestal fue un estudio de proyección macroeconómica. El Marco fijaba los parámetros para las erogaciones en función de las disponibilidades financieras.

<sup>61</sup> "... los presupuestos de 1976 a 1988 recibieron el nombre de presupuestos con orientación programática. Dichos presupuestos estuvieron vigentes hasta 1988, cuando la estructura programática se rediseñó por completo con base en los criterios de cuentas nacionales." Chávez (2000:272).

visión consolidada del gasto público; es decir, abarcaría tanto los componentes del sector público centralizado como a los del sector paraestatal o descentralizado.

Sobre la contabilidad de las entidades, la ley estableció que todas, incluyendo a las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, llevaran la suya propia, tanto patrimonial como presupuestal, y además estipuló el establecimiento de unidades de auditoría interna en cada entidad del sector público.

Hasta 1978 se formuló el primer presupuesto por programas<sup>62</sup> (PEF, 1978), dentro de un proceso de programación-presupuestación, al cual se integraron la entidad normadora central (SPP) y las periféricas del sector público, formando mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial. Sin embargo, la estructura programática creada con el criterio sectorial, dificultó enormemente el procesamiento automático de los datos, lo cual implicó que en 1979 se publicara el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal, instrumento utilizado para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 1980 (SPP, 1979, 9-10).

Mientras que el presupuesto tradicional sólo se refería a quién y en qué se destinaba el gasto público presupuestal, el presupuesto por programas contesta el para qué y el por qué del gasto presupuestado, pues relaciona objetivos y metas sectoriales –fundamentándolos en costos– con recursos disponibles, para aplicar técnicas de optimización tomando en cuenta restricciones financieras, todo ello con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.

En 1978 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Presupuesto, que incluye lo relativo a presupuesto, contabilidad y gasto público. En 1979, se complementó con el Reglamento interno de la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación). Ambos documentos están vigentes.

A raíz de la crisis de la deuda, en 1982, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se estableció el Programa de Simplificación de Procesos y Sistemas en las Dependencias y Entidades Públicas. En particular, la política de presupuesto público contribuyó escasamente en la contención de los efectos de las crisis de la deuda y de 1986, debido al ajuste permanente del gasto federal –sobre todo en el gasto programable<sup>63</sup>, que limitó el alcance de los objetivos del PND 1982-1988 y de los programas sectoriales– y al debilitamiento del proceso presupuestario<sup>64</sup>.

Así pues, en los años ochenta, el presupuesto por programas evidenció sus limitaciones para garantizar la eficiencia y la calidad del gasto público; no pudo asistir en la superación del estancamiento económico en que se sumió el país. La administración de De la Madrid se orientó hacia la estabilidad macroeconómica y el saneamiento de sus finanzas, dejando a un lado la eficiencia y la calidad del gasto público. Así, los ajustes ortodoxos llevados a cabo tuvieron un efecto negativo en la sociedad.

### 3. El presupuesto por programas 1984-1997 en el contexto de la Ley de planeación

Entre las reformas llevadas a cabo por el gobierno federal durante la segunda mitad de la década de los ochenta, a fin de controlar y disminuir la inflación y recuperar el crecimiento económico, destaca la

<sup>62</sup> El presupuesto de egresos agrupaba el destino del gasto en 12 sectores económicos, que a su vez se dividían en subsectores, éstos estaban integrados por programas y subprogramas.

<sup>63</sup> En términos reales, el gasto programable se redujo en un 24.9% durante 1982-1987, mientras que el gasto de capital disminuyó 46.8%, al pasar de 464 a 247 millones de pesos durante el periodo referido. Cálculos propios basados en Cárdenas (2000).

<sup>64</sup> Las causas de tal debilitamiento, fueron: a) falta de colaboración y coordinación entre la SPP y la SHCP; b) la desvinculación de las entidades paraestatales con las políticas sectoriales; c) la prioridad otorgada al aspecto financiero en la evaluación y control del ejercicio presupuestario, con lo que la planeación del desarrollo fue ineficiente; d) que la estructura programática no relacionaba la tarea de las dependencias y las entidades con los programas gubernamentales, además de que no cuantificaba monetariamente los recursos necesarios para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; e) la creación de programas sin una clara razón de ser; f) la no diferenciación entre el costo de operación de las dependencias y entidades y el costo de los programas y g) la preferencia dada a crear metas dejando aun lado los resultados, debilitando la evaluación y la asignación de recursos para el siguiente ejercicio fiscal. (Chávez, 2000).

desincorporación de entidades públicas, que redujo los gastos federales, aunque también afectó la regulación que sobre los precios de bienes y servicios mantenía el gobierno.

Entre 1989 y 1994, destacan: la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 –que buscó ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones.

En el Presupuesto de Egresos de 1989, los programas se rediseñaron con base en las Cuentas Nacionales y la clasificación sectorial económica se compactó y continuó utilizándose adicionalmente a la clasificación funcional (SPP, 1988). La gran aportación de esta clasificación fue el reconocimiento de las erogaciones destinadas al desarrollo social.

En 1993, las funciones de la SPP fueron transferidas: las relativas a presupuesto a la SHCP; y las relacionadas con el seguimiento del gasto a la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo<sup>65</sup>.

En materia fiscal, las medidas adoptadas estuvieron orientadas, principalmente, a fortalecer la recaudación tributaria a fin de apoyar el saneamiento de las finanzas públicas, promover la inversión –a través del aligeramiento de la carga fiscal a empresas– e impulsar la reducción de tasas y eliminación de algunos gravámenes, para propiciar la base y el incremento en el número de contribuyentes.

No obstante las reformas realizadas, la economía mexicana mostró una tendencia negativa que resultó en un estancamiento para 1993.

#### **4. Presupuesto estratégico por resultados, 1998**

Bajo la crisis de diciembre de 1994, el gobierno federal propuso el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) 1995–2000 y el Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide)<sup>66</sup>. Este último, como señala Chávez (2000), enuncia la estrategia para fortalecer el ahorro público, siendo sus ejes principales: el control y buen uso del gasto público.

En 1996, tuvo lugar la reforma presupuestaria, que pretendía regular el proceso presupuestario con objeto de introducir incentivos que permitieran incidir en el desempeño de la administración pública e incrementar la transparencia de asignación de gasto en su ejercicio (SHCP, 1999a). Para ello, se introdujeron la Nueva Estructura Programática (NEP) (SHCP:1997a, 1997b, 2000b) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (SHCP, 1999b), cuyos ejes fueron: modificar la forma en que se integraba el proyecto de presupuesto de ingresos en términos de la perspectiva funcional y simplificar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con el presupuesto de egresos.

Uno de los objetivos fundamentales de la NEP, es elevar la eficacia de los recursos públicos asignados sobre la base de una mejor coordinación entre las áreas involucradas.

A partir de 1997, la estructura programática cambió. Sin embargo, la esencia de la asignación es la tradicional y se incorpora un enorme esfuerzo por medir resultados mediante indicadores, pero relegando los procesos. Con la reforma al Sistema Presupuestario, se habla de Presupuesto Estratégico por Resultados, aunque el método de cálculo continúa siendo el inercial.

#### **5. Los hitos en la evolución del presupuesto en México**

Puesto que el presupuesto es un instrumento importante del que dispone el Estado para influir en la economía, se considera necesario hacer una recapitulación de lo dicho sobre la evolución del

<sup>65</sup> “El redimensionamiento de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente: a lo largo del período 1988 – 1992 existe una reducción de 60 410 plazas, lo que representa una disminución del 4.3%, con relación a la estructura ocupacional del gobierno federal” (Sánchez, 1998: 136-137).

<sup>66</sup> Estos programa se inscriben en los lineamientos del Plan de Desarrollo 1995-2000, como señalamos en el apartado correspondiente a la planeación.

presupuesto como instrumento de planificación en la segunda mitad del siglo XX. Ésta puede sintetizarse en los siguientes sucesos:

- 1824\* Se creó la contaduría mayor de hacienda (sic) como una dependencia de la cámara de diputados (sic), que fue responsable del registro de los ingresos y del control de las erogaciones públicas.
- 1917\* Se creó el departamento autónomo de la contraloría (sic) y seguidamente se sancionó la ley orgánica en que se definen las funciones que debía cumplir dicho departamento
- 1935\* Se sancionó la ley orgánica del presupuesto de egresos de la federación (sic), en que se reglamentó todo lo relativo a las cuentas por cobrar y las cuentas de orden, así como la presentación de las rendiciones de cuentas de las oficinas y agentes que tenían responsabilidad en el manejo de fondos.
- 1950 *La utilización del crédito*, o sea, el financiamiento del gasto público, se dio mediante crédito proveniente del sistema bancario privado, es decir, se abandonó la vía de crédito directo con el Banco Central.  
*El uso del encaje legal para financiar el presupuesto público*, a través de la colocación de bonos gubernamentales en las carteras de los bancos.
- 1953\* Se creó en el seno de la secretaría de hacienda (sic) un comité de inversiones que debía coordinar los planes de inversión de las distintas secretarías y de los organismos descentralizados.
- 1956\* Se promulgó la ley sobre servicios de vigilancia de fondos y valores de la federación (sic), creándose la dirección de vigilancia dependiente de la secretaría de hacienda y crédito público (sic).
- 1959\* A las secretarías de hacienda y de patrimonio nacional (sic) se agregó la secretaría de la presidencia (sic), a cargo de la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones públicas.
- 1960 *La presupuestación de la deuda pública* implicó, por primera vez, considerar el pago de la amortización por ese concepto incluido en el presupuesto.  
*La incorporación de ingresos propios y de crédito* para financiar el gasto público, lo que permitió pasar progresivamente a la tributación fiscal.  
*El crecimiento desproporcionado de los ramos de inversión pública y de erogaciones adicionales*, que fundamentó el rápido crecimiento de la economía –que se prolongó hasta 1970.  
*La incorporación al presupuesto público de las empresas y organismos* de participación estatal, con la finalidad de evitar los excesos en gasto público y deuda.
- 1968 Se modificó la técnica del registro de las operaciones presupuestarias, reduciéndose el número de cuentas, especialmente las relativas a ingresos y egresos, pendientes de aplicación, sin que se modificase, básicamente, la forma de computar los resultados (déficit o superávit) presupuestarios.

---

\* Petrei, 1997:341.

- 1971\* Se dispuso que cada secretaría u organismo paraestatal, debía crear una unidad de programación para asesorar a los titulares en la definición de objetivos, la formulación de planes, el estudio de proyectos y la adecuación a los recursos asignados.
- 1976\* Se creó la secretaría de programación y presupuesto (sic), reuniéndose las responsabilidades de preparar los presupuestos de gastos y el de inversiones.
- 1977 *Los cambios institucionales de 1976-1977* a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Con la primera, se reordenan por funciones las secretarías de Estado y se agrupan en torno a ella las entidades paraestatales, constituyendo sectores a fin de contar con una organización y los instrumentos idóneos para llevar a cabo el programa de gobierno. Con la segunda, se institucionaliza la planeación, la programación y el presupuesto como un proceso sistémico.
- 1978\* Se promulgó una nueva ley orgánica, que al año siguiente se complementó con el recién aprobado reglamento interior de la contaduría mayor de hacienda (sic).  
*La formulación del presupuesto por programas* ofrece ventajas para el gasto presupuestado, pues relaciona objetivos y metas sectoriales con recursos disponibles, con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social.
- 1993\* Las funciones de la secretaría de programación y presupuesto (sic) se transfirieron: en relación con el presupuesto, a la secretaría de hacienda (sic), y en relación al seguimiento del gasto, a la nueva secretaría de control y desarrollo administrativo (sic).

## Reflexiones finales

*El análisis que se ha realizado, basado en evidencias empíricas de la realidad en México en el siglo XX, nos permite hacer un balance de las fortalezas y debilidades de la asignación de recursos públicos, cuyo objeto es fundamentar debidamente el planteamiento del problema que se desarrolla en el Capítulo 5.*

### *Fortalezas:*

- 1) *El Estado Mexicano como principal actor de la asignación de recursos públicos, ha jugado un papel preponderante y decisivo en las distintas fases del desarrollo económico, en razón de la intervención en la economía que la Constitución le ha asignado;*
- 2) *En su figura de Estado social, trasladó a la economía y a la sociedad, de un modelo primario exportador, a uno industrial basado en la sustitución de importaciones;*
- 3) *Como Estado neoliberal, ha transformado el sector industrial exportador en relativamente competitivo, dentro de un modelo secundario exportador, orientando la asignación de recursos públicos a ese propósito, en un entorno de globalización.*
- 4) *En materia de planeación, México se ha mantenido en un nivel adecuado;*
- 5) *En las últimas décadas del siglo XX se ha logrado formalizar, en el sector público, un proceso administrativo público integral;*
- 6) *La asignación de recursos públicos a través del presupuesto del egresos, ha tendido a democratizarse; y*

---

\* ibidem.

- 7) *La asignación presupuestal ha venido satisfaciendo necesidades sociales, con el margen reducido con el que se formula, dado su método incremental.*

**Debilidades:**

- 1) *La intervención del Estado en la economía ha sido en un buen número de casos poco afortunada, tanto por la escasa vinculación de los planes con la ejecución, como por la ineficiencia y corrupción del aparato burocrático;*
- 2) *La inconsistencia, falta de continuidad y los drásticos cambios de política, han provocado un deficiente desenvolvimiento de las distintas fases económico sociales del desarrollo nacional;*
- 3) *Los ajustes a la economía para su estabilización, la profundización del neoliberalismo y los errores de política de las últimas tres décadas, han generado un notable incremento de la pobreza y un estancamiento del desarrollo económico.*
- 4) *A pesar de los esfuerzos sostenidos durante 70 años en materia de planeación, ésta ha tenido una débil vinculación con la presupuestación y la ejecución de las acciones;*
- 5) *El presupuesto se formula mediante el método incremental;*
- 6) *El proceso administrativo público formal, en los hechos, tiene serios problemas de vinculación e integración entre sus etapas;*
- 7) *La consideración de necesidades sociales en la asignación de recursos públicos, se da sólo en el margen que permite la diferencia entre el irreductible y el presupuesto de ingresos; y*
- 8) *Los esfuerzos de modernización técnica de la presupuestación de los egresos, como el presupuesto por programas, por desempeño y por resultados son ejercicios de simulación, en tanto no se cambie el método de presupuesto incremental o inercial.*

---

# CAPÍTULO

## 4

---

# TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN MÉXICO

*Con el mismo propósito que en los dos capítulos anteriores, en éste se continúa la revisión de las experiencias en México, con respecto de las normas, reglas y técnicas para la elaboración del presupuesto de egresos, a fin de solventar debidamente el planteamiento del problema de la asignación de recursos públicos.*

*En el primer subcapítulo de este capítulo, se presentan las etapas fundamentales del proceso presupuestario como un “todo” –ingresos y egresos– en sus fases de preparación y gestión. El segundo subcapítulo, hace una referencia, aunque marginal, al presupuesto de ingresos, que es la fuente de recursos financieros de donde se provee el presupuesto en mención.*

*En el tercer subcapítulo, se muestran las metodologías utilizadas para la “formulación” del presupuesto de egresos, destacando los aspectos relevantes e incluso filosóficos, que se encuentran “atrás” de ellas, hasta finales del siglo XX y, por último, en el cuarto subcapítulo, se explican las principales características del proceso presupuestal vigente.*

### 4.1 PROCESO O CICLO PRESUPUESTARIO

El proceso o ciclo presupuestario general, desde la tercera década del siglo XX, se ha mantenido cuasi constante, salvo algunos cambios en algunas de sus etapas. Consta de dos grandes fases, que podrían denominarse, presupuestal y de gestión o ejercicio.

En la “fase presupuestal” se construye el presupuesto, tanto de ingresos, como de egresos, mediante trabajos y decisiones de macroeconomía y política económica, finanzas públicas, procedimientos técnicos de formulación y procesos políticos de aprobación. Adicionalmente, en el año de su ejercicio, el proceso continúa mediante las múltiples modificaciones que se dan al presupuesto.

En la “fase de gestión” se realiza la recaudación de los ingresos y el ejercicio del gasto público previsto en el presupuesto, mediante normas y procedimientos de recaudación, endeudamiento, ejercicio, adquisición, registro, contabilización, control y evaluación.

La fase presupuestal se integra esencialmente por cuatro etapas, de las cuales las tres primeras son facultad y responsabilidad del poder ejecutivo y la última del poder legislativo. Dichas etapas tienen las siguientes características:



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

- 1a. Análisis y estudios preliminares: Se determina el impacto que ha tenido la política gubernamental en la economía, incluyendo un análisis del estado de las finanzas públicas, así como el de la política fiscal –ingreso-gasto– en la economía (LOAPF\*:Art.31, LP\*\*:Art.15).
- 2a. Proyecciones de ingresos y de gastos: A partir de distintas hipótesis del crecimiento económico, se construyen los escenarios correspondientes de ingreso y gasto, definiendo los máximos posibles de alcanzar (LOAPF: Art.31 y LP: Art.15).
- 3a. Formulación: Con base en los trabajos anteriores, la autoridad hacendaria integra el presupuesto de ingresos clasificándolo en distintos tipos de fuentes y determinando los niveles máximos de gasto, que son distribuidos entre ramos y sectores públicos, lo que constituye la asignación de recursos propiamente dicha. En razón de lo anterior, se fijan normas, técnicas y procedimientos, para que los responsables los entreguen a las dependencias y entidades en el marco de las distintas vertientes de clasificación del presupuesto, a fin de que éstas formulen anteproyectos que presentarán ante la autoridad hacendaria, para su análisis de viabilidad, integración y formulación del presupuesto de egresos. Ambos presupuestos son presentados para revisión y autorización al Presidente de la República, quien los somete a la aprobación de la Cámara de Diputados, como proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación (CPEUM\*\*\*, 2003:Art.74-IV).
- 4a. Discusión y aprobación: En esta etapa, la comisión respectiva de la Cámara de Diputados revisa los proyectos, generando un dictamen que el pleno discute, modifica si es el caso y finalmente aprueba, turnándose sólo la Ley de Ingresos, a la Cámara de Senadores para su aprobación y ratificación (CPEUM, 2003:Art.73-VII).

La fase de gestión (ejercicio) puede decirse que consta también de seis etapas, que se encuentran a cargo del Poder Ejecutivo, salvo la última y algunos informes intermedios que evalúa el Poder Legislativo (RLPCGPF\*\*\*\*). Sus características son las siguientes:

- 1a. Calendarización: Programación mensual de la obtención de los ingresos y, con base en ella, la programación mensual de todos los egresos (RLPCGPF: Art. 32-36).
- 2a. Recaudación: Acciones necesarias para la captación de los ingresos, de todas las fuentes previstas en la ley (RLPCGPF: Art. 38-A; LGDP: Art.17 y 18).
- 3a. Contratación de deuda pública: Acciones realizadas para la negociación del financiamiento.
- 4a. Adecuaciones al presupuesto de egresos: Conjunto de transferencias del presupuesto de egresos entre sus distintos ramos, dependencias, programas y partidas (RLPCGPF: Cap.3).
- 5a. Ejercicio presupuestal: Actividades por medio de las cuales la Tesorería de la Federación dota de recursos financieros a los sectores y éstos realizan la contratación y adquisición de servicios personales, materiales, servicios, bienes muebles e inmuebles, obra pública y otras erogaciones (RLPCGPF: Cap.2) .
- 6a. Control y evaluación: Actividades realizadas para el registro contable, presupuestal y programático, y la obtención de información para fines de control, con especial atención en la rendición de la cuenta pública a ser glosada, auditada y evaluada por el Congreso de la Unión (RLPCGPF: Título V).

\* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2002)

\*\* Ley de Planeación (2002)

\*\*\* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2003)

\*\*\*\* Reglamento Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (2002)

Las descripciones detalladas de las dos fases y etapas del proceso presupuestario en México, así como de sus principales actividades, responsables, tiempos y formas, conforme a las disposiciones legales, se pueden consultar en el Apéndice 4.

## **4.2 PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**

Existen referencias públicas y bibliográficas respecto a la manera –técnicas y procedimientos– de formular las proyecciones y el presupuesto de ingresos en México (la enorme cantidad de informes está en torno al presupuesto de egresos); sin embargo y aunque, como ya se explicó en la introducción a este subcapítulo, el presupuesto de ingresos no forma parte central de la temática de la asignación de recursos públicos, sería inconveniente no hacer algunos comentarios, aun cuando sean marginales, al presupuesto de ingresos, toda vez que las finanzas públicas implican la obtención de los recursos públicos (incluidos los financieros) y su aplicación para atender las funciones y servicios del Estado. El ingreso tiene como fuentes esenciales, las contribuciones y el endeudamiento público.

### **1. Proyecciones del ingreso por contribuciones de todo orden**

A partir del siglo XIX se han diseñado diferentes técnicas para la proyección de los ingresos anuales de los Estados, habiéndose puesto en práctica conforme fueron evolucionando y, con algún desfase, también en México. De acuerdo con Martner (2001), entre las técnicas que destacan, están: la automática, la del promedio, la de los aumentos y la de la evaluación directa.

La técnica automática estima los ingresos con base en los ingresos generados en los últimos doce meses, que se consideran como los probables del siguiente año. En la técnica del promedio no sólo se toman en cuenta los ingresos de los últimos doce meses, sino que éstos se ajustan por los promedios de varios años atrás, con el fin de eliminar la influencia de factores ocasionales en el rendimiento de los impuestos. Ambos métodos se basan en el supuesto de que los ingresos sean relativamente estáticos, razón por la cual han caído en desuso.

La técnica de los aumentos, aunque mejora la del promedio, ya que al resultado de ésta última, se aumenta la media de los crecimientos de los años anteriores, tiene el inconveniente de no considerar los movimientos previsibles de la economía, sino sólo el pasado.

La técnica de evaluación pronostica los rendimientos de cada fuente principal del ingreso, en el curso del año fiscal, a partir de los cambios que acusan los hechos y las tendencias de la economía, ya que estos cambios provocan, a su vez, movimientos en la base impositiva. Este sistema requiere conocer el nivel general de la economía, para lo cual es necesario: proyectar la demanda con base en los componentes del PIB, estimar el desarrollo de la producción, calcular el coeficiente de elasticidad del ingreso público, proyectar el nivel de importaciones, el ingreso de las personas, y estimar el capital nacional. Para un estudio más detallado de estas técnicas, puede consultarse el Apéndice 5.

### **2. Ingreso por endeudamiento público**

El cálculo es simple, si se considera que depende de la aprobación del Legislativo; sin embargo, es muy complejo tratar de establecerlo a partir de la capacidad técnicamente determinada de endeudamiento del gobierno, toda vez que inciden factores, políticos, económicos y financieros.

## **4.3 FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS (ver Apéndice 6)**

**1. Presupuesto tradicional:** Este tipo de presupuesto de egresos se elaboró hasta 1975, con el modelo conocido como “presupuesto tradicional” que respondía a la técnica llamada “inercial” o “incremental” (Presupuesto de Egresos de la Federación [PEF], 1970 a 1975).

Su proceso de formulación partía del presupuesto autorizado del año en curso, al que se le operaban una serie de afectaciones –ampliaciones y reducciones– generándose el presupuesto modificado<sup>1</sup>, sobre el que se iba realizando el ejercicio. De este presupuesto se seleccionaban las partidas de gasto que tenían continuidad al año siguiente y se excluían las que no la tenían, produciéndose el presupuesto regularizable<sup>2</sup>. En los casos en los que se habían previsto partidas de gasto del ejercicio en curso, por periodos menores al año natural y que eran regularizables, se calculaban sus complementos a la anualidad<sup>3</sup>, arribando así al presupuesto irreductible<sup>4</sup>, el que comparado con el presupuesto disponible a partir del de ingresos, permitía determinar los recursos para atender nuevas necesidades<sup>5</sup>, que debidamente justificadas, se sumaban al irreductible para definir el anteproyecto de presupuesto de egresos<sup>6</sup>, mismo que aprobado por la Cámara de Diputados se transformaba en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>7</sup> autorizado para el siguiente año fiscal.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos y el “Presupuesto de Egresos” ya aprobado (PEF), tenían como características esenciales las siguientes:

- 1a. Documentos que listan “claves presupuestarias”, con su asignación mensual y anual (Ayala, 2001a:171).
- 2a. Las claves esencialmente identificaban al ejecutor del gasto (clasificación administrativa) y al objeto del gasto –tipo de adquisiciones de bienes y servicios– (clasificación económica) (PEF,1970 a 1975).
- 3a. Otra versión por funciones generales y específicas del gobierno (clasificación funcional).
- 4a. Contenía, como anexo, un informe de las plazas laborales autorizadas (analítico de plazas o de servicios personales) (PEF,1970 a 1975).

Entre los aspectos más relevantes del presupuesto tradicional, están los siguientes:

- 1º. Énfasis en el control legal y contable de las operaciones fiscales (Martner, 2001:285, 291-292).
- 2º. Presupuesto de gastos en insumos. Centra su interés en lo que el gobierno “compra” y no en lo que “hace” (Martner, 2001:285, 291-292).
- 3º. Su confusión frustró los intentos de interpretar su significado en términos de la actividad del Estado (Martner, 2001:285, 291-292).
- 4º. No era estrictamente un documento de política económica (Chávez, 2000: 264-265).
- 5º. No especificaba objetivos, ni metas (Chávez, 2000: 264-265).
- 6º. No aportaba elementos para conocer la efectividad de las tareas de las dependencias y entidades.
- 7º. *Era un presupuesto calculado con base en la inercia.*
- 8º. *No se fundaba en necesidades sociales y recursos disponibles, sino en las disponibilidades proyectadas por la SHCP.*

<sup>1</sup> Presupuesto modificado: Presupuesto original autorizado ± modificaciones (ampliaciones y reducciones) autorizadas, susceptible de ser ejercido (utilizado).

<sup>2</sup> Presupuesto regularizable: Integrado por los rubros del presupuesto original y de las modificaciones (autorizadas), que será necesario se repitan al siguiente año.

<sup>3</sup> Complementos a la anualidad: Adiciones al presupuesto regularizable, para complementar gastos en el siguiente año, que en éste se habían calculado por periodos menores a un año.

<sup>4</sup> Presupuesto irreductible: Presupuesto previsto para el siguiente año, resultado de la suma del regularizable más los complementos a la anualidad.

<sup>5</sup> Nuevas necesidades: Excedente de recursos, después de cubrir con los recursos tributarios estimados del siguiente año, el presupuesto irreductible.

<sup>6</sup> Anteproyecto de presupuesto: Presupuesto irreductible más nuevas necesidades.

<sup>7</sup> Presupuesto autorizado: Presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

2. **Presupuesto con orientación programática:** En el año de 1975, se decide realizar un primer intento de incorporar programas a la clasificación presupuestal (PEF, 1976, 1977).

Esta modalidad estribó en la consideración de que el presupuesto no sólo debe centrar su interés en lo que el gobierno “compra”, sino también en lo que “hace”, agregándose así a las vertientes ya existentes –administrativa y económica–, la programática que sustituyó a la “funcional”, teniendo las siguientes características (PEF, 1977):

1. El gasto ya no solo se preveía para cada ente responsable, y dentro de éste, para cada tipo de gasto, haciéndose estas dos dimensiones sólo una parte previa de los programas y subprogramas.
2. En cada programa y subprograma, se establecían objetivos y metas.
3. Se transformó en un documento que listaba “claves presupuestarias” con su asignación mensual y anual, en las que antes de las claves del ejecutor y el tipo de gasto, se identificaban los programas y subprogramas.

La metodología para su formulación no cambió, continuó respondiendo a los pasos descritos para el presupuesto tradicional, sólo que, obtenido el presupuesto irreductible, éste se distribuía por programas y subprogramas, de igual manera que las nuevas necesidades, y se intentó definir, a cada programa y subprograma, objetivos y metas.

Esta modalidad presupuestal tuvo como efectos relevantes, los siguientes:

1. Se dio un primer paso, para tratar de orientar el presupuesto a lo que pretendía hacerse.
2. Los programas y subprogramas correspondían a las estructuras orgánico-administrativas de las dependencias, por lo que en buena medida se correspondían las clasificaciones programática y administrativa.
3. El cambio de fondo fue imperceptible; sin embargo, el cambio de forma introdujo en la administración pública federal una nueva cultura, la programática.
4. La metodología de cálculo del presupuesto, se mantuvo plenamente, toda vez que continuó siendo inercial.
5. A pesar de fijar objetivos y metas, no se fundó en las necesidades sociales y recursos disponibles, sino en los ingresos proyectados por la SHCP.

*Con esta forma de proceder en la asignación de recursos, difícilmente se daba un ejercicio racional.*

3. **Presupuesto por programas:** Al inicio de su gestión, en 1976, el presidente José López Portillo, decidió implantar el “Presupuesto por Programas”, formalizando tal decisión mediante un conjunto de reformas al marco institucional normativo de la Administración Pública Federal (véase subcapítulo 3.3).

El proceso presupuestario implicó la instauración de un proceso de planeación de mediano plazo, que permitió formular un Plan Global de Desarrollo, partiendo de un diagnóstico de las necesidades sociales y de los recursos disponibles (no financieros), para arribar a la definición de los grandes objetivos nacionales y al Programa de Acción del Sector Público 1978-1982, dividido en una estrategia global para el desarrollo y un programa de acción sectorial.

De la planificación se desprendió un proceso de programación anual –sustentado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Federal– para determinar ¿qué hacer el siguiente año?, lo que fue expresado en grandes conjuntos de acciones agrupadas en programas –inter o intra sectoriales– divididos en subprogramas y éstos, a su vez, en proyectos a ser ejecutados por sectores, subsectores y unidades responsables. Para cada programa y subprograma se establecieron objetivos, estrategias, prioridades y metas, buscando determinar el costo unitario de éstos

(presupuesto irreductible entre metas por lograr del año en curso) para calcular un anteproyecto de presupuesto cuasi base cero (metas programadas para el siguiente año por su costo) que sirviera como “meta” para los responsables de presupuestar los ingresos. El techo presupuestal definido generó un ajuste a las metas y así se llegó al anteproyecto final de presupuesto de egresos que aprobó la Cámara de Diputados como PEF autorizado (PEF,1978).

El modelo presupuestario operó hasta el año de 1983 sin modificaciones importantes, destacándose los siguientes efectos:

- a. Planeación, programación y presupuestación (1977) para el ejercicio fiscal de 1978.
  - i. *Se instauró la planeación y programación como etapas esenciales para definir, en primer término, qué debía y podía hacerse en el mediano plazo y, a partir de ello, en el corto plazo (un año), con base en las necesidades sociales (diagnóstico) y los recursos no financieros disponibles.*
  - ii. *El “presupuesto” deja de ser el único “actor” y pasa a ser parte del proceso de “planeación, programación y presupuestación”, dado que su función es sólo costear las acciones a realizar, agrupadas en programas y subprogramas.*
  - iii. En materia de programación y presupuestación, se elaboró el “Manual de programación-presupuestación para la formulación e integración del presupuesto”.
  - iv. Se diseñó un Catálogo de Programas (Estructura Programática) compuesto por 12 sectores y subsectores, programas y subprogramas. *Estos últimos se rediseñaron como auténticos programas en el sentido estricto de la palabra sustituyendo a los programas orgánico-administrativos.*
  - v. Se formuló el primer presupuesto por programas para el ejercicio fiscal de 1978 (PEF,1978).
  - vi. *La concepción de un anteproyecto de programa-presupuesto “meta”<sup>8</sup>, generó un serio conflicto con la SHCP, que dio al traste con los avances pretendidos.*
  - vii. *El presupuesto irreductible (tradicional) persiste, aunque distribuido en la nueva estructura de programas y subprogramas.*
- b. Planeación, programación y presupuestación 1978 a 1982, para los ejercicios fiscales de 1979 a 1983 (SPP: 1979, 1980a, 1980b).
  - i. Se continúan las principales tareas de programación y presupuestación.
  - ii. En 1979 se publica el Catálogo de Actividades del Sector Público.
  - iii. En 1979 se modifica la estructura programática por funciones (30), subfunciones, programas y subprogramas.
  - iv. Para no desechar de plano la clasificación sectorial, en 1980 se formula una clasificación sectorial económica con 10 sectores y 31 subsectores.
  - v. *Se mantuvieron los esquemas esenciales del presupuesto tradicional, en relación con:*
    - 1) *El cálculo del presupuesto de egresos con base en el presupuesto irreductible.*
    - 2) *La independencia en el cálculo del presupuesto de ingresos, respecto del anteproyecto “meta”.*

<sup>8</sup> Presupuesto meta, es aquel presupuesto de egresos formulado con base en necesidades sociales, previamente al presupuesto de ingresos, para que sirva como meta a lograr por los responsables de la política pública de ingresos.

- 3) *La condicionalidad total del egreso a los ingresos fiscales, proyectados en forma independiente.*
- 4) *La no sujeción, en los hechos, de la programación a las necesidades sociales y a la disponibilidad de recursos no financieros.*
- 5) *La falta de vinculación –estricta– entre presupuesto y metas.*

**4. Presupuesto en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD):** En virtud de ser elevada a rango constitucional la planeación pública –conjunto de actividades ordenadas y programadas con anticipación para lograr los objetivos de política del desarrollo– el presupuesto de egresos presentó las siguientes características:

- 1a. En esencia, se trata de un modelo de “presupuesto por programas” en el marco de lo dispuesto por la Constitución y las leyes de planeación y de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, con lo cual se formalizan –legalizan– las distintas etapas del proceso administrativo público en México (Secretaría de Programación y Presupuesto [SPP]: 1982,1983).
- 2a. Sin tener una referencia teórica explícita, corresponde al “Proceso Administrativo” (Escuela del Proceso Administrativo de la Teoría de la Administración).
- 3a. Se define como sistema, por su referencia con el “Planning, programaning, budgeting system” (PPBS) establecido en E.U.A. en 1965, el cual, entre sus fundamentos teóricos, incorpora la “Teoría General de los Sistemas”.

El SNPD señalado en la Ley de Planeación, previó un proceso de planeación dividido en cuatro etapas –planeación, instrumentación, control y evaluación– auxiliado por cuatro instrumentos –normativos, operativos, de control y de evaluación– que sirvió como marco de referencia, a partir de 1983, para la formulación del presupuesto (SPP, 1986a).

El proceso en sus aspectos esenciales técnicos, tuvo las características del presupuesto por programas, pero en su concepción filosófica se modificó para retornar a un presupuesto de egresos condicionado por el presupuesto de ingresos.

La formulación se mantiene, salvo pequeños cambios, hasta el año de 1996, teniendo como aspectos y efectos relevantes, los siguientes:

- 1º. Aunque no explícitamente, el “presupuesto” que sólo era una etapa del “proceso de planeación, programación y presupuesto”, pasa a formar parte de un proceso más amplio el “proceso administrativo público integral”, configurado como un sistema (planeación, programación, presupuestación, ejercicio, ejecución, control y evaluación) (SPP, 1985).
- 2º. Se formaliza, incluso constitucionalmente, el proceso administrativo público como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, integrado por la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, la ejecución, el control y la evaluación (SPP, 1985).
- 3º. Se continúa con una formulación presupuestal, basada en el viejo método del presupuesto tradicional (incremental e inercial), siempre a partir del presupuesto del año inmediato anterior, sin una vinculación en los hechos con la programación y las metas (SPP: 1985, 1986a, 1986b, 1989, 1991; SHCP:1992a, 1992b, 1993, 1994a, 1994b, 1994c, 1996).
- 4º. Se continúa con la vieja tradición de formular de manera independiente el presupuesto de ingresos y, al hacerlo así, se restringe el presupuesto de egresos. Con ello, queda abolida la perspectiva de un anteproyecto de presupuesto de egresos, “meta” del presupuesto de ingresos (SPP, 1986a).

- 5°. Se avanza en la concepción de una estructura programática cada vez más apegada al quehacer público y, de alguna manera, a las necesidades sociales, evitando la original idea de hacer corresponder la estructura de la organización administrativa con la estructura programática, de los programas y subprogramas (SPP, 1987).
  - 6°. Este modelo persistió de 1983 hasta 1997, con una clasificación administrativa que sólo ha recibido los ajustes derivados de los pequeños cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con una clasificación económica y por objeto del gasto que, aun con algunos ajustes, en lo esencial es igual a la creada en 1929.
  - 7°. De igual manera, desde 1978 hasta la fecha, se ha utilizado una clasificación funcional, que como ya se explicó, se ha venido actualizando y adaptando para mostrar con mayor claridad el destino y los resultados de los recursos públicos (Secretaría de Hacienda y Crédito y Público [SHCP], 2002g).
  - 8°. El presupuesto de egresos continúa encontrándose desvinculado de la metas a lograr, es decir, no es el resultado de la cantidad de metas por su costo unitario.
5. **Presupuesto en el contexto de la Reforma al Sistema Presupuestario:** En la segunda mitad de la década de los noventas se plantearon, según Chávez (2000), una serie de necesidades que obligaron a llevar a cabo una Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), que inició en 1996 y culminó en 1998 (SHCP,1999a).

Chávez Presa (2000) argumentó que entre los motivos para la RSP, destacaban: *el predominio de la inercia histórica del gasto, el predominio del poder y habilidad de negociación o influencia de los titulares de las dependencias o entidades en el criterio de distribución de recursos, y el privilegio de las auditorías en procedimientos y normas del ejercicio del gasto sobre los resultados o logro de los objetivos de los programas o proyectos.*

Para la RSP se trazó como propósito elevar la eficacia –aplicación del gasto que logre los objetivos del PND y, en los programas sectoriales, obtener los resultados previstos– y la eficiencia –disminución del costo de transacción del gobierno y aumento de la calidad y cantidad de los bienes y servicios que ofrece– del uso del gasto público federal (SHCP:1999a, 2000d).

Para dicha RSP se establecieron como ejes, en una primera etapa, la Nueva Estructura Programática (NEP) (SHCP,1997a,1997b [www]) y un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (SHCP, 1999b), y en la segunda, el Servicio civil profesional, la federalización de recursos y responsabilidades, el desarrollo de sistemas de información en tiempo real, la reforma legal y normativa, y el cambio cultural orientado al servicio de calidad y a los resultados (SHCP:1999a, 2000d).

La nueva estructura programática (NEP) está integrada por siete categorías programáticas –funciones (17), subfunciones (39), programas sectoriales (33), programas especiales (24), actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión– y seis elementos programáticos –propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos, metas de los indicadores, misión y regionalización– (SHCP, 2000e), en tanto que el sistema de evaluación del desempeño opera mediante indicadores –de desempeño y de costo/efectividad– (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo [SCDA],1996a, 1996b, 1997a, 1997b, 1997c, 2000; SHCP: 1998, 1999e), encuestas a beneficiarios, convenio de desempeño-auditorías de resultados y evaluación de programas (SHCP, 1997b [www]).

El método de formulación incluye dos grandes fases: en la primera, se desarrolla un ejercicio de planeación y programación relativamente articulado alrededor de programas y actividades, para las

que se fijan objetivos, estrategias, prioridades e indicadores con sus metas (SHCP, 1999g); en la segunda, no articulada con la primera, se determina el presupuesto por el método inercial (SHCP:1997c, 1998b, 1999f) y se asigna a los sectores –dependencias y entidades– para que lo distribuyan a las unidades responsables dentro de la estructura programática (SHCP;1999c, 2000b [www], 2000f).

Ese modelo de presupuesto de egresos tuvo los aspectos y efectos relevantes siguientes (SHCP: 1997a, 1997b, 1999a, 1999b, 1999c, 2000b):

- 1°. Se declara como propósito esencial de la RSP, el cambiar la atención sobre los procesos para privilegiar los resultados, lo cual parece incorrecto, pues más bien, *además* de dar atención a los procesos, es *indispensable* atender los resultados, toda vez que la existencia de éstos últimos es *función* de los primeros.
- 2°. El establecimiento de indicadores de desempeño (cocientes entre metas, o entre metas e ideales que muestran el grado de avance o de logro) es viable; sin embargo, para efectos de este proceso, no pueden dejar de definirse las metas (cantidades de unidades de medida a lograr), pues son indispensables para la presupuestación.
- 3°. El establecimiento de una “nueva estructura programática” que trata de relacionar la planeación con la programación, y a ésta con el presupuesto, que además de no seguir las reglas de clasificación, tiene internamente problemas de agregación.

Se trata no sólo de un problema práctico, sino estrictamente conceptual, pues no se siguieron las reglas que la ciencia (hace siglos) ha establecido para “clasificar” y para elaborar las “taxonomías” en cualquier campo del conocimiento, generando con ello serias confusiones entre los niveles jerárquicos.

- 4°. La técnica de formulación del presupuesto continúa invariable, pues sigue aplicándose la del llamado “presupuesto tradicional”, es decir, la inercial o incremental, basada en el presupuesto anterior, a pesar de que en el discurso se alude a la necesidad de conocer el costo de los proyectos, que salvo los de inversión, todos los demás se calculan bajo procesos de distribución que llevan al cálculo de un “presupuesto unitario”<sup>9</sup> (SHCP:2001a; SEP,2001).

La transformación de un presupuesto inercial a uno construido por costos contables, no es un asunto trivial; sin duda necesita de un esfuerzo sostenido que requiere, además, cuando los costos ya están calculados, de “mantenimiento” permanente; sin embargo, su idoneidad no está a discusión para las disciplinas contables y de auditoría.

Las experiencias ya analizadas en países adelantados en la materia, demuestran no sólo que es posible sino que, sin darse esa transformación, realmente no se puede pensar en presupuestos por programas, base cero, por resultados, entre otros.

- 5°. La RSP no establece una “unidad celular” programática presupuestal, pues se habla de proyectos institucionales sólo para “una propuesta concreta de actividades con el propósito de mejorar la producción de un bien, la prestación de un servicio o la operación de una UR o dependencia”.

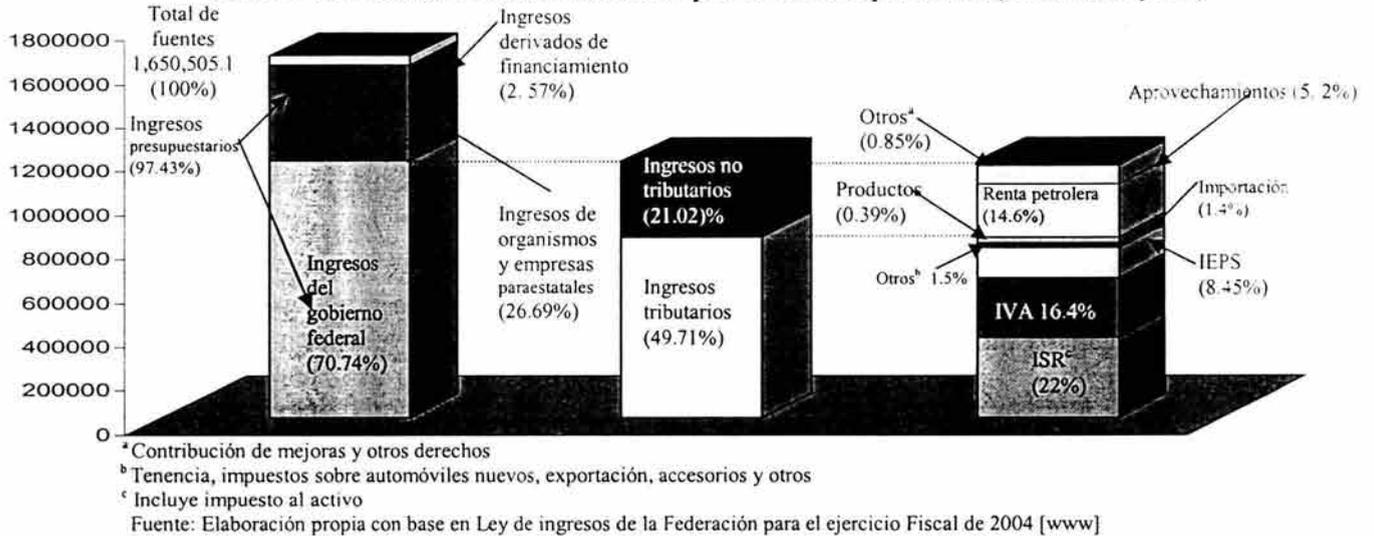
<sup>9</sup> Presupuesto unitario, es el resultado de dividir el presupuesto “tradicional” de una unidad administrativa, entre la cantidad que se espera lograr de la “meta principal” (relevante).

6°. Persiste la exclusión del proceso del “anteproyecto del presupuesto meta” que se intentó implantar en 1977, para el presupuesto de 1978, que establece una “meta” previa a los responsables de la obtención del ingreso.

#### 4.4 ESTRUCTURA DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICOS EN MÉXICO PARA 2004

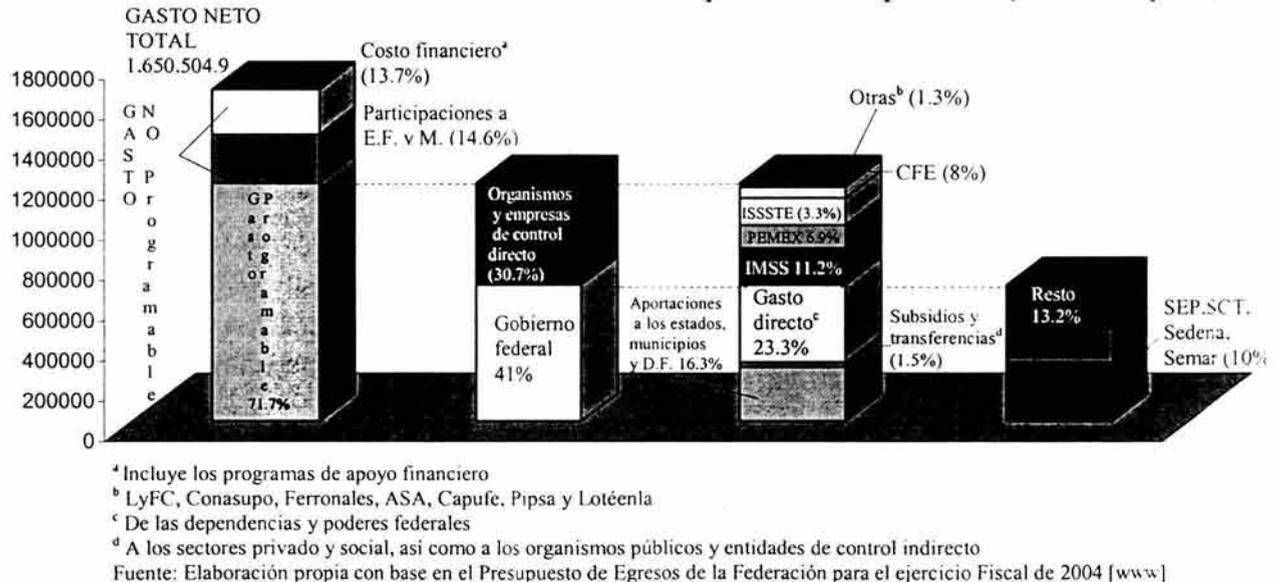
Como se menciona en el primer capítulo, el presupuesto público es el cálculo anticipado, es la previsión o predeterminación del ingreso y del gasto públicos de un año, en tanto que el ingreso y el gasto públicos son los que efectivamente se han logrado y realizado durante el ejercicio fiscal de un año. Con el fin de acercar lo expuesto en este capítulo a la forma en que se dan los efectos del presupuesto público, a continuación se exponen las siguientes tres gráficas:

**Gráfica 4.1 Fuentes de recursos del sector público federal para 2004 (millones de pesos)**



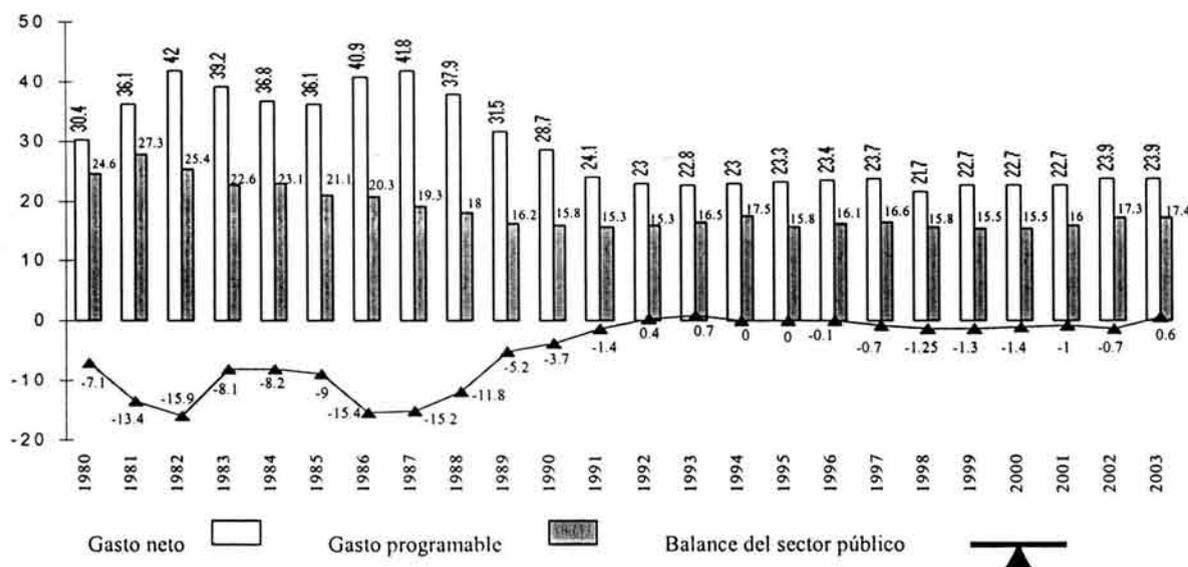
Como se puede apreciar en la gráfica anterior, son cuatro los conceptos de ingreso que aportan la mayoría de las fuentes de recursos del gobierno federal, y por ende del sector público federal: el ISR, el IVA, la renta petrolera y el IEPS. Considerando los ingresos de los organismos y empresas paraestatales, en conjunto representan 88.15% del total de las fuentes de recursos financieros del sector público.

**Gráfica 4.2 Destino de las fuentes del sector público federal para 2004 (millones de pesos)**



De acuerdo con la gráfica anterior, la mayor parte de las erogaciones públicas corresponden al gasto programable, del cual el 57,2% (41% del total) lo ejerce el gobierno federal y el 42.8 (30.7% del total) lo realizan las entidades paraestatales. Dentro de los principales rubros a los que se destinan mayores recursos públicos, se encuentran: las aportaciones a los estados, municipios y D.F., Gasto Directo, así como las erogaciones del IMSS y de PEMEX.

Gráfica 4.3 La evolución del gasto y del déficit público (porcentaje del PIB)



Fuente: Chávez (2000:80) y SHCP [www]

Como se puede visualizar en la gráfica anterior, en los últimos 20 años las erogaciones públicas sufrieron una contracción y el déficit público descendió de manera dramática en los años 1987-1991. Así, mientras que en 1981 el gasto programable como proporción del PIB fue de 27.8%, para 2002 la participación alcanzó sólo 17.4%.

Es conveniente destacar que para un año determinado, el conjunto de evidencias y reflexiones que se han venido haciendo a lo largo del capítulo, son válidas esencialmente para el gasto programable, toda vez que el gasto no programable, si bien se pueden a través del tiempo cambiar sus condiciones, para el año en cuestión está dado, "impuesto", por los mercados financieros y por los arreglos institucionales con los demás órdenes de gobierno.

## 4.5 PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL SIGLO XXI

### 1. Marco jurídico

#### a. Marco Constitucional (ver el Apéndice 7)

El proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como fundamento jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cumpliendo con el principio de jerarquía, es ley suprema, fuente de la que emana toda la legislación en nuestro país.

Para el proceso de planeación, programación y presupuestación, destacan por su importancia, los artículos constitucionales 25, 26, 28, 73, fracciones VII, XI, XXIX-D, XXIX-E, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90, y 134.

El Artículo 25 constitucional contiene declaraciones que establecen la política rectora del Estado en materia económica, para garantizar su desarrollo nacional, contemplando el segundo párrafo del precepto que: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”. En esos propósitos se erige la rectoría económica del Estado.

En el mismo orden, el Artículo 26 de la Ley suprema aduce que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. Tal ordenamiento añade la práctica de “recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. Por las anteriores razones, debe estimarse que opera la determinación de que a la elaboración de un plan nacional de desarrollo, deberán sujetarse obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Los artículos citados, junto al 27 (en cuanto a la explotación de recursos federales) y 28 constitucionales, están incluidos en el apartado sobre la propiedad (los anteriores versan sobre la libertad), normando los aspectos fundamentales de la actividad en materia económica como desarrollo y planeación nacional, propiedad y explotación de los recursos naturales, prohibición de monopolios y/o prácticas monopólicas. No instituyen, ni prescriben derechos a favor de los gobernados frente a las autoridades, pues son preceptos de política económica y social.

En resumen, las disposiciones forman un cuerpo de garantías de orden social, donde el Estado, en oficio doble, es tutor y garante; siendo distintas de libertades de los gobernados, las cuales quedan subordinadas a la función rectora del Estado y a su desempeño legislativo y administrativo, concomitante, implican limitaciones en el desarrollo de la actividad económica de forma individual o colectiva.

El Artículo 31 constitucional está vinculado al sistema impositivo, señalando la obligatoriedad de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El Artículo 74, fracción IV constitucional, contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia de finanzas públicas, donde se instituye el análisis económico propuesto por el Ejecutivo Federal, quien de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 89 constitucional, hará llegar la iniciativa de la Ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para que la representación legislativa, en uso de sus facultades exclusivas, pueda: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior”.

El Artículo 90 constitucional define a la Administración Pública Federal como centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, definiendo las bases generales de su creación y operación.

El Artículo 134 constitucional demanda que los recursos económicos del Gobierno Federal y de sus respectivas administraciones públicas paraestatales será dirigido con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

En resumen, la supremacía de la Carta Magna se establece como un principio consustancial que integra el espectro jurídico-político-económico-social en México. Esta supremacía descansa en su expresión de soberanía y, consecuentemente, la ubica por encima de todas las leyes y autoridades en el país, de ahí surge el hecho de que las actuaciones de los funcionarios públicos,

desplegadas en el ejercicio de su función, deben ajustarse estrictamente a las disposiciones contenidas en ella. Como secuela de ese privilegio, los artículos 25 y 26 constitucionales conforman “el Sistema de Planeación Democrática que conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional” (CPEUM\*\*, 2003:31), estableciendo a la par, que autoridades, entes, órganos o personas no deberán tener facultades o atribuciones que les permitan conducirse en forma independiente o unilateral, si no es como resultado de los acuerdos y decisiones tomados por diferentes niveles de gobierno y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

b. La Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática

A inicios del gobierno presidido por Miguel de la Madrid, dado que el desarrollo del país evidenciaba la carencia de un método eficiente de planeación, programación, control y conducción de la economía nacional se preparó el proyecto de la ley de Planeación, en cuya exposición de motivos el Ejecutivo Federal, haciendo eco de uno de los más sentidos reclamos, señaló: “La voluntad de establecer en la Administración Pública Federal, como método de gobierno, la planeación democrática, en la que se determinarían, con apoyo de la participación social y la consulta popular, los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones recursos y responsabilidades”.

Es así que en 1983, con las reformas a los artículos constitucionales 25 y 26, la Ley de Planeación llegó ante la Cámara de Diputados para su análisis y discusión. En virtud de su complejidad, el debate legislativo se condujo con diversos criterios, cuyo esquema de acreditación se ajustaba a las circunstancias políticas, económicas y sociales del momento.

Esta Ley, expedida en 1983 y reformada el 23 de mayo de 2002, prevé que el Ejecutivo Federal, en uso de sus atribuciones, solicitará a las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, que en la elaboración de los programas sectoriales, se apliquen estrictamente los criterios establecidos en el Artículo 1, que establece, como principales objetivos de la Ley de Planeación, los siguientes:

- i. Normas y principios básicos para la planeación del desarrollo económico nacional, encausando su función a las actividades de la administración pública;
- ii. Bases de integración y funcionamiento del Sistema de Nacional de Planeación Democrática;
- iii. Bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las diversas entidades federativas;
- iv. Bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales;
- v. Bases para que las acciones de los particulares contribuyan a lograr los objetivos y prioridades del plan y de los programas.

El Artículo 2 establece que la Planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado, sobre el desarrollo integral y sustentable del país, para la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos.

El Artículo 3 define la planeación nacional de desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones, que de acuerdo con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, agregando la disposición que: “mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas,

estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (LOAPF\*, 2002:320).

Los artículos 7, y 27 de la Ley de Planeación, se encuentran enlazados con el Artículo 89, fracción I constitucional, ordenando al Presidente de la República, que el envío de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sea conforme a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación es el instrumento normativo-metodológico y operativo, que sirve de plataforma al funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, apoyando con su esquema jurídico los criterios generales de política económica para la coordinación de la planeación nacional y estatal. El Sistema Nacional de Planeación Democrática conduce el curso de la planeación que regirá a las relaciones funcionales que establezcan las dependencias del sector público, gobiernos estatales y municipales y organizaciones sociales, a fin de coordinar, en observancia del orden jurídico mexicano, los lineamientos en los programas de desarrollo federal, estatal o municipal, respetando los principios de unidad institucional y autonomía, en razón de su estructura jurídica, organización y funcionamiento.

La integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, consta de un proceso de planeación de 4 etapas, a saber: I) Formulación; II) Instrumentación; III) Control; y IV) Evaluación. Con él se pretende la vinculación de las actividades cotidianas del corto plazo, con los objetivos y metas previstas en el mediano plazo, para tener el espacio adecuado y realizar con oportunidad las correcciones necesarias ante el cambio de circunstancias, bajo las cuales fueron elaborados los instrumentos de planeación.

En la etapa de formulación, se reciben las propuestas de la sociedad y se establecen diagnósticos socioeconómicos que incluyen el global, sectorial, institucional y regional, instaurándose objetivos y prioridades, metas, plazos y recursos, entre otros puntos. Igualmente, se instauran estrategias y políticas congruentes entre sí, teniendo siempre en consideración la previsión de los recursos a utilizar.

La etapa de instrumentación se dirige a interpretar los lineamientos y estrategias del Plan Nacional y programas de mediano plazo y a objetivos y metas de corto plazo. Se elaboran programas de carácter anual, cuya vinculación produce diversos instrumentos jerarquizados, diferenciados por su función y contenido.

La etapa de control se define como el conjunto de actividades dirigidas a vigilar la correspondencia de acciones entre la normatividad que las rige y lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo indispensable, que permite detectar en tiempo las desviaciones, insuficiencias o incongruencias que se susciten en el curso de las etapas de formulación, instrumentación, ejecución y evaluación. Se diferencian dos tipos de control: el normativo-administrativo; y el económico-social.

La etapa de evaluación es la que permite estimar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y de los programas, por un período determinado, apreciando el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El período regular para apreciar los resultados y practicar una evaluación preliminar es de un año, al término de la aplicación de cada programa anual.

El SNPD ha sufrido multitud de cambios en la forma, algunos de los cuales incluso han afectado el fondo; sin embargo, la ley y el propio sistema se encuentran en vigor y hasta este momento continúan regulando formalmente la planeación en México.

c. Legislación aplicable

El marco normativo que emana de la Constitución, contiene diversas leyes que regulan los procesos de planeación, programación y presupuestación. Estas leyes son:

- i. Ley de Planeación.
- ii. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento (SHCP, 2002h).
- iii. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- iv. Presupuesto de Egresos de la Federación, con modificaciones en el año 2001 (SHCP, 2001b: 24 y 25).
- v. Ley de Ingresos de la Federación.
- vi. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
- vii. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- viii. Ley General de Deuda Pública.
- ix. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- x. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- xi. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- xii. Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

De estas leyes, aquí sólo se comenta la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es la que contiene aspectos trascendentes de regulación de dichos procesos; sin embargo, un análisis más detallado se encuentra en el Apéndice 7.

Esta Ley se refiere al manejo que del presupuesto, contabilidad y gasto público federal hace el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda, sufragando las atribuciones del Estado destinadas a la satisfacción de sus necesidades colectivas. Su estructura consta de 5 apartados, que se integran de la siguiente forma:

- I. Disposiciones Generales;
- II. De los presupuestos de egresos;
- III. Del ejercicio del gasto público.
- IV. De la contabilidad.
- V. De las responsabilidades.

En su Artículo 2º, define que el gasto público federal comprende: “las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial”, todo ello ejercido por los Poderes de la Unión.

El capítulo II, relativo a los presupuestos de egresos, que es de suma importancia para el tema de estudio en el presente trabajo, hace referencia a que el gasto público se basará en lo establecido en el Artículo 13: “en presupuestos que se formularán con apoyo a los programas que señalen sus objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos” (LOAPF, 2002:475).

El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto aprobatorio de la Cámara de Diputados y comprenderá las previsiones que sobre el gasto público ejerciten en sus jurisdicciones, los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra, en arreglo al Artículo 19 de esta la ley, (LOAPF, 2002:478), con los documentos referentes a::

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y se propone proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proporción en forma clara y completa.

## **2. Instrumentación actual del proceso (2001 para 2002 y 2002 para 2003)**

### **a. Características**

El propósito general del proceso, declarado por el gobierno, es definir las prioridades nacionales para, a partir de ellas, asignar el gasto, de manera congruente con los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de orientar los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados (SHCP, 2002f).

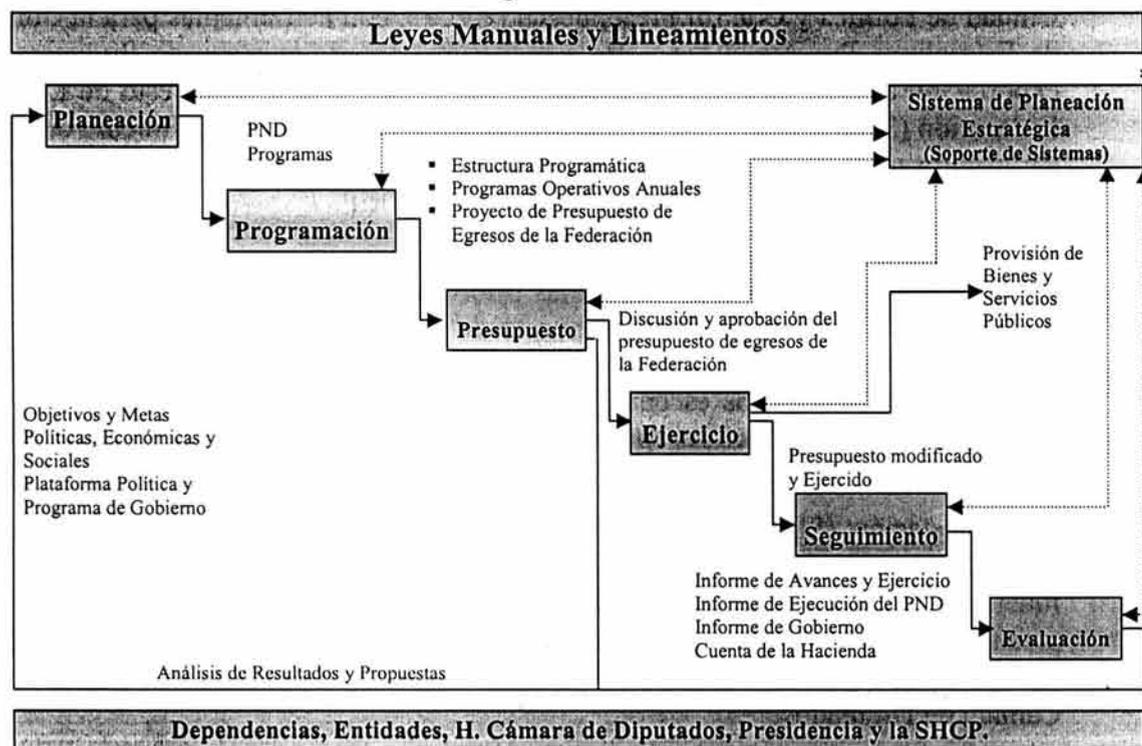
Sus propósitos específicos son: 1) lograr un presupuesto que ligue el gasto público con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 y con los objetivos, estrategias, procesos y proyectos contenidos en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales; 2) un presupuesto que refleje las prioridades del gobierno; 3) un presupuesto que permita evaluar el desempeño de cada entidad de la APF; 4) un presupuesto que pueda relocalizar los recursos y hacer más con menos; y 5) un presupuesto que evalúe el costo del impacto logrado en la sociedad (SHCP, 2002f).

### **b. Metodología para la formulación**

El gobierno actual, (2001-2006), en sus documentos, manuales e instructivos oficiales (SHCP:2001a, 2002b, 2002c, 2002d, 2002e,2002f, 2003a, 2003b 2003c) establece el denominado “Proceso Integral de Administración del Gasto Público” (PIAGP), en el cual se observa una estrecha vinculación de la Programación y el Presupuesto con la Planeación, para definir las prioridades nacionales a partir de las cuales se debe asignar el gasto, de manera

congruente con los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de orientar los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados de cada una de las dependencias y entidades, de la H. Cámara de Diputados, la Presidencia y la SHCP, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 4.1



\*Complemento del autor.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002f [www]): Proceso Integral de Administración del Gasto Público (PIAGP).

- i. Planeación (SHCP, 2002f): Conforme a lo manifestado por el gobierno federal, en esta etapa se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; considerando la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permiten un marco de referencia necesario para concretar Procesos y Proyectos.

El proceso de planeación consta de varias etapas: la primera, en las secretarías coordinadoras de sector; la segunda, en las subsecretarías; y las siguientes, en las Direcciones Generales (Presidencia de la República, 2001a).

La primera etapa, parte de una información previa, en la que destaca la formulación de un diagnóstico sectorial, para definir una visión sectorial al año 2025 con sus indicadores estratégicos, y con ellos se precisa la misión sectorial con sus objetivos e indicadores para cada actividad sustantiva de dicha misión. En la segunda etapa, las subsecretarías definen las actividades específicas con sus objetivos, estrategias e indicadores. En la tercera etapa, las direcciones generales determinan sus actividades institucionales con sus objetivos, estrategias e indicadores y en ese marco agrupan sus acciones, en procesos para las que son continuas y permanentes, orientadas a la prestación de servicios públicos y en proyectos de innovación e inversión. Por último, mediante la cuarta etapa se da un proceso para “alinear” los procesos y proyectos a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, y ya alineados, se aglutinan en agrupaciones técnicas, como base para el proceso de programación.

- ii. Programación (SHCP, 2002f): En esta etapa se enlazarán los procesos de Planeación Estratégica con el proceso de Programación que realizan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOPs) de las diferentes dependencias de la Administración Pública (APF), y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de la SHCP (DGPYPs), de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), con herramientas para la Concertación de Estructuras Programáticas y otros requerimientos de la etapa de Programación y la exportación al Sistema para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPPEF), a fin de que mediante herramientas para la definición de escenarios, agrupación técnica y concertación, reportes, etc, realicen la Concertación de Estructuras Programáticas con base en los lineamientos de la UPCP.

La programación se desarrolla mediante un modelo que consta de varias etapas. La primera, tiene como objetivo revisar las prioridades de planeación; la segunda, construir escenarios de distribución del presupuesto de acuerdo con diferentes supuestos; y en la última, se reciben los techos presupuestarios de las DGPYPs, que las DGPOPs proceden a distribuir, conforme a los escenarios, en las diferentes agrupaciones técnicas, y con esa información se construyen las aperturas programáticas que finalmente se concertan interna y externamente.

- iii. Presupuestación (SHCP, 2002f): Etapa del PIAGP que tiene por objeto distribuir los techos presupuestales en las dependencias y entidades por unidad responsable, dimensión funcional y objeto del gasto, para ser integrados por las cabezas de sector; y el presupuesto de los sectores por la Subsecretaría de Egresos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que, autorizado por el Presidente de la República, será enviado por él a la H. Cámara de Diputados.

La formulación del Presupuesto, implica un proceso en el que las dependencias y entidades reciben un techo presupuestal, que distribuyen a las Direcciones Generales (PR,2001b; SHCP:2001c, 2001d, 2001f, 2002j). Éstas distribuyen sus techos a procesos y proyectos por objeto del gasto. Las DGPOPs integran la información presupuestal de las Direcciones Generales y formulan los anteproyectos de presupuesto sectoriales, conforme a los formatos del Manual de Programación y Presupuesto, apoyados con el SIPPEF, y los envían a las DGPYPs de la SHCP.

Las DGPYPs integran el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que el Presidente de la República, lo revise y autorice y lo envíe a la H. Cámara de Diputados (Cámara de Diputados [CD], 2001a; SHCP, 2002i), la que lo estudia, modifica en su caso y aprueba, generándose el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (CD, 2001b; SHCP: 2001e, 2003d, 2003e).

- iv. Ejercicio: Etapa del PIAGP que tiene por objeto realizar todas las actividades necesarias para captar los recursos financieros –fiscales y propios– que permitan integrar los recursos humanos, materiales, servicios e infraestructura requeridos para la ejecución de las actividades.

El ejercicio se da, en realidad, en cuatro momentos. En el primero, de preparación, se formulan los calendarios financieros y de metas. El segundo, se refiere a las adecuaciones presupuestarias que son las modificaciones que se realizan durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional-programática, administrativa y económica del presupuesto de egresos, así como a los calendarios de gastos.

El tercero, consiste en el ejercicio y pago, y comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen las dependencias y entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados. Por último, está la Contabilización, que comprende la captación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar la información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas.

El ejercicio del gasto está sujeto a una normatividad específica que se encuentra en las leyes ya comentadas, en el inciso c del apartado A, que se complementa con la del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, las disposiciones contenidas en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, los acuerdos especiales en vigor y la Normatividad establecida en cada dependencia o entidad.

- v. Seguimiento: El propósito de esta etapa es dar seguimiento a los objetivos, proyectos y procesos, a través de sus indicadores y metas establecidas.
- vi. Evaluación: Etapa del PIAGP que tiene por objeto comparar los resultados identificados en la etapa de seguimiento, contra los programados, mediante indicadores al nivel de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones Generales, con el fin de orientar los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados.

El proceso de evaluación implica llevar a cabo los siguientes pasos: 1) preparación de la evaluación; 2) planeación y programación de la evaluación; 3) captura de la información para la evaluación; 4) evaluación de la planeación de la UR; 5) evaluación de la ejecución de la UR; 6) evaluación de la medición de resultados de la UR; 7) evaluación de la mejora continua de la UR y 8) acciones a tomar después de la evaluación por la UR. Para un mayor detalle sobre este proceso, se puede consultar el Apéndice 8.

#### c. Sistematización en cómputo

La complejidad que han alcanzado los procesos en aras de su perfeccionamiento y el tamaño de la APF, han obligado a apoyarlos en cuatro sistemas de cómputo: el primero y el segundo, para la etapa de planeación, denominados “Sistema de Planeación Estratégica” (SPE), y “DAS-G” específico para las Direcciones Generales; el tercero, en apoyo a la programación, denominado “Módulo de Planeación y Programación” (MPP); y el cuarto, en apoyo a la presupuestación, denominado “SIPPEF”. Para un mayor detalle sobre las características de éstos, se puede ver el Apéndice 8 (e-strategia, 2001, 2001-2002, 2003a, 2003b).

*En este subcapítulo, se han descrito brevemente el marco jurídico, los lineamientos, procedimientos, técnicas y reglas que regulan y orientan al proceso administrativo en su ámbito adjetivo. De dicha descripción, se desprende que se ha consolidado formalmente dicho proceso y que, sin duda, existen serios avances. Sin embargo, en él se enmascaran problemas subsistentes que es necesario superar y que son trascendentes, entre los que destacan: la persistencia de la presupuestación inercial, la desvinculación entre la proyección del ingreso y las necesidades sociales y la ausencia, en el proceso, de la etapa sustantiva suprema, “la ejecución” de las acciones.*

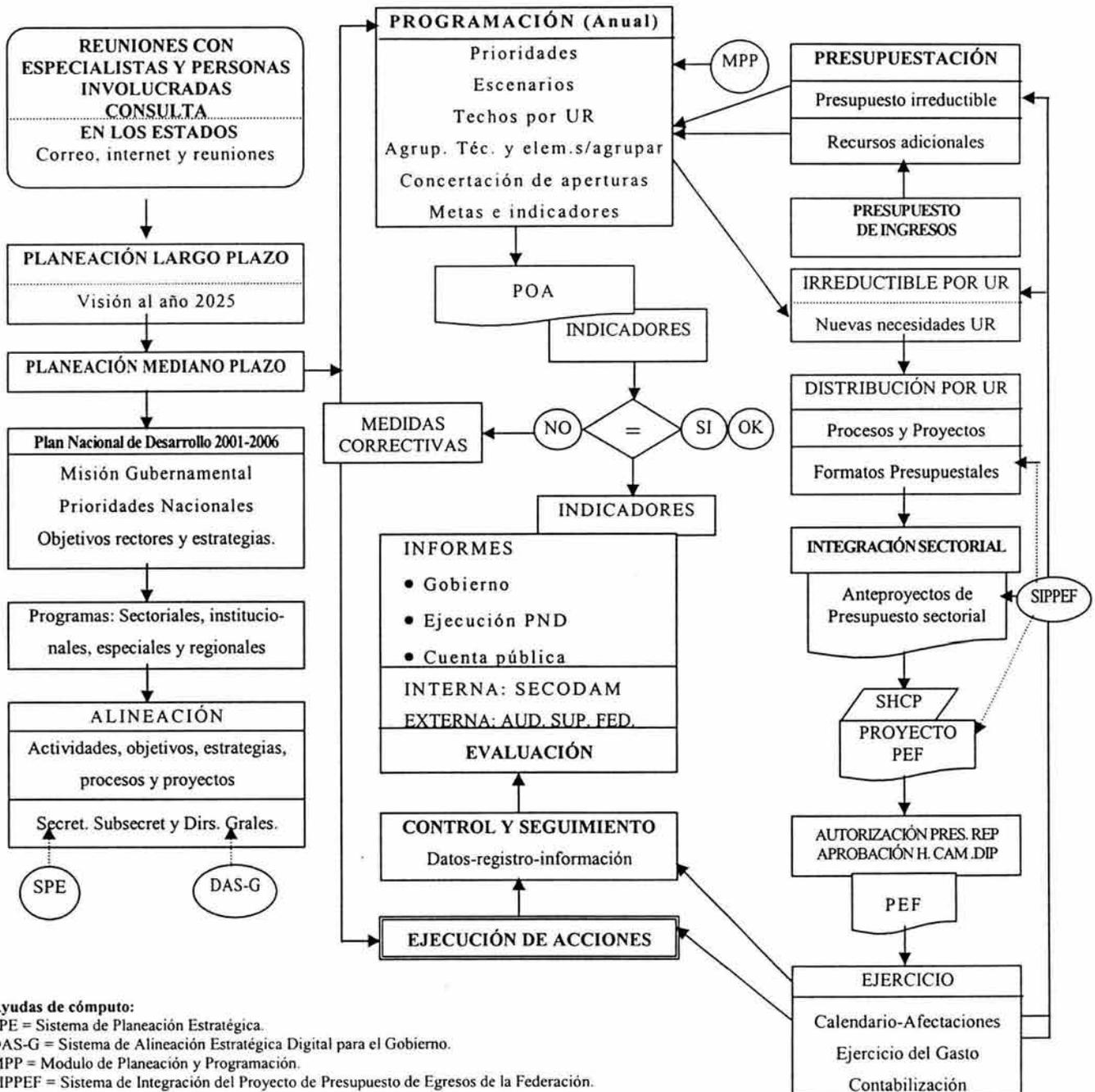
## 4.6 CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO ACTUAL

### 1. Síntesis metodológica de la formulación del presupuesto 2002 y 2003

Después que en el apartado anterior se ha descrito el proceso de asignación de recursos públicos, denominado “Proceso Integral de Administración del Gasto Público” (PIAGP), con el mayor apego a

las fuentes oficiales correspondientes, se ha considerado necesario resumirlo como sigue, para una mejor comprensión sistémica de dicho proceso, sintetizado como un “todo” y sin desprenderse de la fidelidad, en lo posible:

Figura 4.2



Fuente: Elaboración propia

2. En un apretado resumen, se consideran las siguientes conclusiones del modelo de asignación de recursos y del proceso presupuestario, que implican:

a. Avances

- 1°. Se plantea una planeación de largo plazo al año 2025: *VISIÓN*
- 2°. Plantea la alineación entre el PND y la programación anual: *Objetivos y acciones.*

- 3°. *Incorpora oficialmente las unidades celulares de la programación: Procesos y proyectos, conceptualizados para comprender todas (100%) las actividades públicas.*
- 4°. *Introduce las técnicas de prioridades y escenarios.*
- 5°. *Continúa el impulso a la evaluación.*
- 6°. *Se han introducido diversos sistemas de cómputo en apoyo al proceso (ibid).*

**b. Debilidades**

- i. *Aun cuando declarativamente se trata de un proceso integrado y articulado, no es aún un proceso administrativo público sistémicamente conceptualizado.*
- ii. *La planeación y la programación no tienen como columna vertebral las necesidades sociales y los recursos no financieros disponibles.*
- iii. *La piedra angular que sostiene al final todo el proceso, es el modelo de presupuesto inercial e incremental, basado en el ingreso posible (SHCP, 2003c; SEP, 2001).*
- iv. *Sigue sin existir un cálculo previo de presupuesto “basado en costos”, que sirva de meta a los responsables de la obtención del ingreso.*
- v. *Los esfuerzos para el mejoramiento de la planeación y la programación, siguen siendo obstaculizados, por haberse asignado a órganos independientes de la SHCP, por ejemplo, como sucedió en 1997, que los instrumentó la SPP, o como aconteció en el año 2001, en que se encargaron a la oficina para la planeación estratégica y el desarrollo regional de la presidencia de la República.*
- vi. *La planeación de largo plazo, que sí es un avance, se llevó a cabo sin una metodología adecuada.*
- vii. *Los procesos y proyectos, metodológicamente aún no han sido bien construidos y preevaluados.*
- viii. *Se continúa orientando el presupuesto sólo a “resultados”, marginando “el proceso” del que dependen (SHCP, 2003c).*
- ix. *Los sistemas de cómputo de apoyo al proceso no están integrados, reflejo de la falta de articulación entre la planeación y programación con el presupuesto.*
- x. *A pesar de la orientación a resultados del proceso, en tanto no se adopte una relación biunívoca entre metas y presupuesto, no es factible la evaluación de la gestión pública.*

---

# CAPÍTULO

## 5

---

# EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO

*En los capítulos precedentes se ha estudiado la evolución que ha tenido en México el proceso de asignación de recursos públicos, revisando también el entorno económico, para determinar los impactos de dicha asignación en el desarrollo económico y social y todo esto, a su vez, en el entorno mundial, y en especial en la reforma presupuestaria de las últimas décadas, previa definición y conceptualización de los términos involucrados en el tema.*

*El propósito de los estudios que se presentan en los capítulos 1 a 4, fue detectar los problemas que pudieran ser la causa de que, técnicamente, su nivel de racionalidad y eficiencia no fuese el apropiado, así como determinar, por una parte, si de existir un nivel no apropiado, en qué medida la distribución de una asignación impactaba a la justicia y equidad sociales y, por la otra, si existían problemas o políticas independientes a la técnica asignativa económica, que se sumaran a ese impacto.*

*Para arribar a un planteamiento del problema, es necesario precisar cuáles son los límites de la investigación –fronteras del problema– que delimitan el objeto de la misma; y cuáles los aspectos relevantes que quedarán en el entorno a ella, y que desde luego, deben ser y han sido materia de otras investigaciones, lo cual se trata en el primer subcapítulo.*

*En el segundo subcapítulo se hace un recuento de los problemas detectados en los capítulos anteriores, dentro de los límites ya establecidos, y de aquellos, en su entorno, que destacan por su importancia. En el tercer subcapítulo se caracterizan y dimensionan los problemas relevantes y se concluye en el planteamiento del problema y, por último, en el cuarto subcapítulo se establece una hipótesis de trabajo, oraciones tópicas y las condiciones y propósitos que debe llenar la propuesta de solución –el modelo diseñado–, con la pretensión de lograr una mejora en la asignación de recursos públicos en México, así como de sus impactos sociales y económicos.*

## 5.1 LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN Y CONSECUENTES FRONTERAS ASIGNADAS AL PROBLEMA

### 1. Ámbito personal de la asignación

Como se explicó en los dos primeros capítulos, la asignación de recursos públicos en México y en cualquier país se da en dos niveles: uno de carácter “global” para toda la federación, o en su caso, entidades federativas determinados por las entidades globalizadoras, es decir, por las Secretarías de Hacienda o de Planeación o análogas, para su ajuste y aprobación por la Cámara de Diputados o los Congresos locales, que tiene por objeto preestablecer el gasto total público y su distribución tanto a la administración pública centralizada, por poderes, sectores y ramos, incluidas las asignaciones a estados



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

y municipios, como a la descentralizada –entidades paraestatales–, con información y determinada participación de las Secretarías coordinadoras de sector.

El segundo nivel de asignación de recursos públicos, que hemos denominado “sectorial”, se da hacia el interior de los sectores, en las propias coordinadoras y las dependencias, entidades, ramos, estados y municipios coordinados por ellas, para distribuir a dependencias intermedias hasta el nivel de direcciones generales y entidades, a las que en forma genérica se les denomina unidades responsables.

*Esta investigación y la propuesta en que concluye, tiene por objeto de estudio a este segundo nivel, es decir, a la asignación en la segunda etapa, que realizan las dependencias, entidades, ramos, estados y municipios para conceder los recursos financieros hacia su interior.*

Existe desde luego una relación y vinculación no solo secuencial, sino incluso filosófica, entre las asignaciones de ambos niveles, ya que son parte de un mismo proceso y la que aquí investigamos depende invariablemente de la primera, en razón de lo cual el análisis del problema lo iniciaremos estudiando esa vinculación y sus implicaciones.

## **2. Ámbito material de la investigación**

La asignación de recursos públicos se formula en dos fases principales. En la primera se recaba información (de los sectores y fuentes de datos de las entidades globalizadoras) de todo orden relacionada con la asignación y con base en las disposiciones legales, lineamientos y directrices de los tomadores de decisiones y un marco teórico integrado por procedimientos, métodos, instructivos y reglas específicas, se construye y calcula un anteproyecto de presupuesto de egresos para someter a la aprobación del titular del ejecutivo y éste a su vez a la Cámara de Diputados para su ajuste y aprobación final. A esta fase se le denominará convencionalmente “técnica”.<sup>1</sup>

En la segunda, tanto el titular del poder ejecutivo como la Cámara de Diputados, considerando el nivel de intervención del Estado en la economía y en la problemática social, la influencia “democrática” de los votantes, la influencia y presión de los grupos sociales organizados y no organizados –sindicatos, empresarios, sociedad civil, profesionistas, intelectuales entre otros– y de la propia burocracia, ajustan, modifican y redistribuyen el proyecto de presupuesto de egresos, hasta arribar a uno finalmente autorizado. A esta fase se le denominará convencionalmente “política”.

*Esta investigación, sin desconocer ni dejar de lado el estudio de algunos aspectos de la fase “política”, tiene como ámbito de estudio central a la fase “técnica”.*

## **3. Ámbito temporal de la investigación**

En México, como ya se estudió, el presupuesto de egresos, considerado el mecanismo básico de asignación de recursos públicos, atraviesa por dos épocas diferenciadas, en la primera que se denomina de “formulación”, se llevan a cabo todos los trabajos necesarios para llegar a un proyecto aprobado como Ley, por la Cámara de Diputados.

La segunda época corresponde a la utilización de dicho presupuesto para que el Gobierno realice sus funciones y produzca los bienes y servicios públicos, que éste permita. En esta época, se dan las denominadas etapas de calendarización, ejercicio, adquisiciones y contrataciones, control y rendición de cuentas. A toda esta fase presupuestal se le denomina “gestión”.

*Esta investigación se limita a la fase de formulación y hace una referencia general a las etapas de control y evaluación, pero solamente para fines de dar integridad al proceso administrativo público en su enfoque adjetivo y no para profundizar en los mecanismos de registro y control contable.*

<sup>1</sup> En sentido amplio –latu sensu– toda acción del gobierno es política, sin embargo para esta investigación y de manera convencional, en sentido estricto –stricto sensu– se denominan actividades técnicas aquellas en las que el ingrediente de carácter procedimental y de cálculo se encuentra esencialmente en el ámbito de la aplicación de las ciencias o de las artes.

## 5.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los capítulos precedentes, se han elaborado al final, recapitulaciones en las que se señalan los aspectos relevantes de las problemáticas a que se enfrenta la asignación de recursos públicos: en el capítulo 2, la que se refiere al ámbito mundial; en el 3, la evolución del proceso y de la economía en México, durante el siglo XX y, en el 4, la problemática actual. A partir de ellas, se ha elaborado el siguiente planteamiento.

### 1. El problema detectado en la asignación de recursos públicos en México

En los capítulos tres y cuatro se estableció que la asignación de recursos públicos se lleva a cabo con base en los siguientes elementos:

- 1º. La disponibilidad de recursos financieros (presupuesto de ingreso) calculada con base en:
  - 1) Proyecciones de los ingresos fiscales –ordinarios y extraordinarios– ajustados de conformidad con los cambios previstos, con la política fiscal impositiva en vigor y con los escenarios macroeconómicos predeterminados.
  - 2) Proyecciones de los ingresos no fiscales –venta de bienes, servicios y bienes patrimoniales–, previa determinación de los incrementos a los precios y tarifas públicas y,
  - 3) Los ingresos proyectados originados en la deuda pública, considerando los límites fijados al déficit público.

*Como se puede deducir, el método de cálculo del ingreso, prácticamente no toma en consideración los requerimientos del gasto, salvo en el caso de la venta de bienes y servicios públicos, es decir, explícitamente no se establece una meta de ingresos a lograr a partir del presupuesto requerido para una cobertura razonable de las necesidades mínimas por atender, que se podría denominar “presupuesto meta”.*

- 2º. La suma de los presupuestos de egresos regularizables del año inmediato anterior, de los sectores que integran el gobierno, considerados como un “irreductible” (como si las acciones que se llevan a cabo con esos recursos fueran de sí eficientes y eficaces y no requirieran de ningún perfeccionamiento ni revisión), que representan alrededor del 90% del total del nuevo presupuesto, más un margen flexible de asignación que se distribuye entre los sectores. Al siguiente año el presupuesto regularizable podrá ser igual o menor al total del año anterior y nuevamente sólo el margen entre el ingreso disponible y este nuevo regularizable será objeto de una distribución relativamente flexible.
- 3º. La distribución que hacen los sectores de la asignación concedida a sus entidades públicas, con base en los presupuestos irreductibles de las mismas y el margen restante de manera flexible conforme a las prioridades establecidas.
- 4º. Las metas e indicadores de cada programa, proceso y proyecto, aun cuando las primeras no guardan una relación directa con el presupuesto asignado a esos agrupamientos de acciones, toda vez que no se calculan los costos unitarios y totales, de dichas metas.

En virtud de la forma en que se realiza la asignación de recursos públicos, si el presupuesto público de egresos (federal) ha representado en los últimos años más de un 20% del PIB, con independencia de la justificación general que puedan tener las partidas del gasto previstas como irreductibles, y la eficiencia de las acciones con ellas financiadas, el margen de asignación de recursos públicos se encontrará en alrededor de un 2% del PIB, cada año.

Es decir, la asignación discrecional como tal, se da en un nivel extremadamente corto, toda vez que el 90% del total, en cierta medida es una “asignación automática”, sin que eso signifique que

necesariamente no guarde relación con las necesidades sociales por atender, pero en todo caso se trata de una asignación rígida e inflexible en relación con el comportamiento de las necesidades sociales, y por lo tanto, las necesidades que se cubran con este tramo del presupuesto parecieran ser siempre las mismas sin tomar en cuenta sus cambios, su crecimiento, disminución ó evolución.

En los hechos, el presupuesto irreductible se ha venido construyendo a través de varios o muchos años. Cada tramo del presupuesto en su origen tuvo un destino claro, las asignaciones fueron para la atención de necesidades sociales, generalmente urgentes, pero en muchos casos insuficientes. Casos típicos han sido escuelas y hospitales. Las escuelas se creaban con el presupuesto para cubrir el sueldo de uno o dos profesores que empezaban sus funciones en locales prestados, más adelante se construía la escuela con el mobiliario indispensable, pero los insumos no se presupuestaban y se solicitaban a los padres de familia.

Fue hasta mediados de los años ochenta que se fueron creando programas para material didáctico, mantenimiento y capacitación, entre otros. En este momento hay un número importante de escuelas cuyo presupuesto es insuficiente, por ejemplo, para pagar el personal administrativo y manual, y el material didáctico adecuado. De igual manera, al no existir un cálculo de costos unitarios permanentemente actualizado, existen partidas de gasto en algunos casos excedidas y en otras claramente insuficientes.

En efecto, el presupuesto de egresos, tanto en su irreductible como en las partidas adicionales a éste, se orienta a satisfacer necesidades sociales, pero desde su origen y con más razón con el paso del tiempo, son en la mayoría de los casos insuficientes y también en otros excedidas, como consecuencia de su falta de revisión sistemática, es decir, del análisis de las formas de hacer las acciones, de su cambio tecnológico, del quantum y calidad de los insumos, de los cambios en los precios, etc. Las revisiones a que se hace referencia no necesitan ser anuales, existen casos en que se requeriría hacerlas en plazos menores, y en otros, en varios años. Por estas razones, puede establecerse que existe una brecha entre las necesidades sociales por atender y la asignación de recursos para ese fin.

Consecuentemente, la manera como se formula el presupuesto de egresos no permite tomar decisiones presupuestales, salvo en el margen, o como lo expresa el propio Presidente de la República “el margen de maniobra es muy reducido”. Esto, en los hechos, implica que un porcentaje importante de los recursos, frecuentemente se asigna sólo con los criterios con que originalmente se asignó varios años atrás.

El presupuesto de egresos público así calculado, no permite “aun cuando declarativamente se oriente a resultados”, revisar su contenido y su estructura, por lo que sin duda, con el tiempo se ha transformado en una “caja negra” cuya lógica y justificación se desconoce en buena medida, no permitiendo asegurar la cobertura de insumos necesaria para la generación de bienes y servicios, no sólo suficientes sino de calidad.

En la realidad, la planeación y la programación son procesos que no encuentran continuidad respecto de la presupuestación, por la carencia de una correspondencia biunívoca entre metas y presupuesto, a través de los costos unitarios de las primeras, lo que establece un rompimiento entre la presupuestación y los procesos de planeación y programación.

En otras palabras, la falta de articulación entre estos procesos, no permite la integración del proceso administrativo público como un “todo”, lo que trae como consecuencia que las entidades públicas no funcionan tampoco como un “todo”, es decir, ni las propias entidades ni el proceso administrativo que en ellas se da, funcionan como “sistemas” en el sentido científico de la expresión.

## **2. Implicaciones metodológicas y conceptuales del proceso de asignación de recursos públicos**

De los capítulos 3 y 4 se desprende que, salvo el proceso de asignación de recursos de 1978 desarrollado durante 1977, en los demás casos y hasta este momento, el proceso de asignación no se ha

dado con la real participación de los ejecutores del gasto, es decir, metodológicamente ha sido sólo un proceso deductivo que va de arriba –autoridades globalizadoras decisorias– hacia abajo –autoridades ejecutoras de gasto–, por lo que dicho proceso no ha sido, como debiera ser, altamente participativo entre autoridades que conducen, autoridades ejecutoras operativas y los distintos sectores de la sociedad, a pesar del mandato de la ley en ese sentido.

*Metodológicamente*, el proceso no ha sido deductivo-inductivo, como debiera ser, salvo el caso ya señalado de 1977-1978, que desembocó en un conflicto entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responsable de la obtención de los recursos financieros y la Secretaría de Programación y Presupuesto responsable de su asignación.

Conceptualmente, se trata de una visión de la administración pública que va más allá del problema de la asignación, pues sus implicaciones e impacto se relacionan con los grandes objetivos del Estado, particularmente en países en vías de desarrollo, es decir, la planeación y la realización de las acciones del Estado deben estar encaminadas a la función y servicio públicos, que deben tener como fin último la atención de las necesidades sociales, con independencia de todas las argumentaciones, fundadas o no fundadas, para limitar y adelgazar el Estado.

La planeación y la programación no pueden tener otro sustrato, fundamento o base, que las necesidades sociales –déficit de atención en cobertura y calidad– y la disponibilidad de recursos, tanto no financieros –personal, materiales, servicios, bienes de capital, etc.– como financieros y, por lo tanto, el presupuesto no debe ser el “actor” principal –como lo ha sido siempre– sino sólo el resultado de costear el programa de acciones gubernamentales. Por lo tanto, la asignación de recursos debe estar sustentada en la planeación y en la programación, y por ende, en las necesidades sociales a solventar y los recursos disponibles.

Para lo esencial, con mayor razón que para lo superfluo, el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades sociales con la mayor suficiencia factible y con plena eficacia, pertinencia y eficiencia, lo cual sólo se puede lograr mediante una asignación de recursos basada en la planeación, la programación y el costeo de ésta.

Como la planeación y la programación, por todo lo expuesto, deben estar basadas en las necesidades sociales y los recursos disponibles, es fundamental la participación de las autoridades ejecutoras operativas, que tienen el mayor acercamiento a esas necesidades sociales y a los recursos disponibles, principalmente a los no financieros. Es decir, se requiere que la asignación de recursos se base en un proceso deductivo-inductivo, donde la autoridad decisoria en su función de conducción, oriente la planeación y la programación que deben realizar las autoridades ejecutoras, mismas que deberán costear las acciones comprendidas en los programas, para arribar a “presupuestos meta” que integrados por las “globalizadoras”, orienten los requerimientos que éstas deben cubrir con el ingreso.

Determinada la disponibilidad “máxima” factible –la más cercana a la meta–, las autoridades ejecutoras deberán ajustar los anteproyectos finales con base en prioridades previamente establecidas.

Metodológicamente, la asignación de recursos públicos debe concebirse entendiendo que son las necesidades sociales las que debe tener por meta a satisfacer el Estado, no hacer depender de un ingreso “viable” su cobertura, mediante un simple proceso distributivo no relacionado con ellas. En síntesis, el proceso debe ser dialéctico:

Necesidades sociales y recursos disponibles no financieros ↔ costeo de acciones → presupuesto meta = ingresos en búsqueda de la meta → ajuste con base en prioridades → asignación de recursos.

El planteamiento anterior adquiere mayor importancia en el siglo XXI, que se inicia con la búsqueda de consolidación del paradigma de la democracia, entendida no únicamente como la participación mediante el voto en la designación de los gobernantes, sino como la amplia participación de todos en la

solución de los problemas de todos, en síntesis, como lo señala el texto de nuestra Constitución, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Finalmente, no se trata de implantar en un país como éste, técnicas de asignación de recursos de países desarrollados, basadas en la denominada “presupuestación estratégica por resultados”, que sólo atienden a los resultados, olvidando los procesos para alcanzarlos, sin que se reste un ápice la importancia de éstos. En esos países, los procesos ya han sido perfeccionados y se revisan permanentemente cuando los resultados no son los deseables, en tanto que en las últimas épocas en México, los deseos modernizadores han desplazado la planeación y la programación por la evaluación, con énfasis sólo en “indicadores”.

### **3. Limitaciones del desarrollo de la planeación, programación y presupuesto públicos**

La primera gran limitación de estos procesos se da por la desarticulación entre ellos, de tal forma que con independencia de las limitaciones específicas de cada uno, sus mecanismos de relación son muy deficientes. Analicemos los problemas de interacción que los afectan.

#### **1º. A la planeación**

La obligada dependencia que debe tener la programación de la planeación, carece de métodos eficaces para que ésta sea efectiva, pues la simple declaración o instrucción para que las acciones programadas tengan como marco de referencia y orientación a la planeación, no necesariamente aseguran que así suceda. Como ya se explicó, el método inductivo para la asignación de recursos no ha sido parte del proceso, lo que ha dado lugar a no requerir de un mecanismo eficiente que permita la comunicación eficaz entre autoridades decisorias y ejecutoras.

Podría decirse que no se cuenta con un sistema cardiovascular y nervioso por el que se transmitan información, ideas y pensamientos entre ellas, luego entonces las directrices y lineamientos, –grandes objetivos, estrategias y prioridades– de los planes y programas del mediano plazo, no permean debidamente a las áreas ejecutoras.

El resultado es que esos planes y programas, emanados de la planeación, se quedan guardados en los libreros de los funcionarios superiores, sin que las áreas operativas hayan participado en su formulación y menos aún las consideren eficazmente en su quehacer cotidiano, es decir, no hay mecanismos efectivos para su internalización.

#### **2º. A la programación**

La programación, entendida como la planeación del corto plazo, en nuestro caso, hasta ahora, a un año, constituye la planeación específica de las acciones a realizar en el ejercicio fiscal.

Aun cuando en 1977, al implantar “El presupuesto por programas” en el sector público, ya se preveía una estructura programática que alcanzaba en su estructura al “proyecto”, pasaron desde entonces 24 años sin que se instrumentara adecuadamente y es hasta el proceso para el año 2002, que se implanta definitivamente. Este concepto, el proyecto, que constituye la unidad celular de la programación y no tiene carácter interinstitucional, agrupa conjuntos de acciones a realizar por una sola unidad responsable y, por lo tanto, permite establecer responsabilidades con toda precisión, debe tener como características esenciales, las siguientes:

- a. Todas las acciones y tareas públicas (el 100%) deben quedar comprendidas en alguna unidad celular básica de la programación, proyectos de servicios relativamente regulares que deben estar sujetos a permanente innovación (ahora denominados, para 2002, “procesos”, distinción

apropiada) y proyectos de vida y temporalidad específica (ahora denominados proyectos de innovación o de inversión).

- b. Los procesos y proyectos deben ser formulados debidamente, conforme a las técnicas ampliamente desarrolladas para tal fin, de tal manera que cuenten con objetivos, estrategias y metas e indicadores para diferentes niveles de esfuerzo, basados en prioridades.
- c. Los procesos y proyectos deben ser el instrumento que sirva de enlace a los procesos de carácter macro, que atienden las necesidades de información de las áreas globalizadoras, con los de carácter micro, pero además deben antes cumplir con esa función, tener un fin primario que es servir eficazmente a las áreas ejecutoras para el desarrollo de su quehacer público cotidiano.

Un primer problema se deriva del hecho de que durante el lapso de 22 años, salvo el sector educativo, en México no se establecieron estas unidades básicas, y en los pocos casos en que sí se hizo, no fue para el 100% de las acciones y menos aún se formularon debidamente, quedando como simples estructuras huecas, a lo sumo con objetivos, estrategias y metas. Ahora se han implantado para el ejercicio 2002 en forma generalizada, pero aún se carece de una correcta formulación y evaluación de ellos, por lo que no resultan en un instrumento eficaz para la administración interna de dependencias y entidades.

Un segundo problema se encuentra en el cálculo de las metas e indicadores. Dada su falta de vinculación con la presupuestación, el cálculo de las metas nunca se sujetó a ninguna técnica, para que, con base en las necesidades sociales y los recursos disponibles, predeterminara razonablemente lo factible a lograr.

El tercer problema y quizá el de mayor profundidad, lo constituye el hecho de que no se ha logrado internalizar en los procesos y proyectos la importancia y bondad de éstos como instrumentos para la planeación de su propio trabajo y se han venido entendiendo como un requisito sujeto a cumplimiento, so pena de sanción, impuesto por las autoridades globalizadoras.

### 3°. A la presupuestación

Es el proceso más antiguo, el que apareció antes que los demás, por lo que en sus orígenes no tuvo que relacionarse con ningún otro, y en términos reales así ha subsistido, pues aun cuando declarativamente se dice que el presupuesto es el necesario para el cumplimiento de las metas, no existe ningún elemento que demuestre tal cosa, salvo casos muy especiales como pueden ser proyectos nuevos o de inversión, en los cuales el cálculo del costo del proyecto se transforma en el presupuesto de los mismos.

El cálculo del presupuesto, como se explica en los capítulos tercero y cuarto, obedece al método incremental, es decir, al presupuesto del ejercicio fiscal anterior, más o menos modificaciones – ampliaciones y reducciones-, más los complementos a la anualidad. Dicho cálculo se conoció con el nombre de presupuesto “irreductible”, aun cuando en los últimos tiempos se ha tratado con diferentes denominaciones. A dicho presupuesto se agrega la diferencia entre el presupuesto de ingresos y este irreductible, lo que se conoce como nuevas necesidades.

Como se puede desprender de lo anterior, no es necesaria, ni guarda ninguna relación “directa” con la programación, es decir, el presupuesto no es el resultado de costear lo que se va a realizar. Se trata de un presupuesto que deviene del presupuesto del año anterior y así sucesivamente, como diría el Dr. Juan Prawda W, se trata de una “caja negra”, que se desconoce a que acciones responde.

Lo anterior trae como consecuencia una generalizada inequidad presupuestal, que al correr del tiempo, generará que ciertas áreas por distintas razones, por ejemplo, que tuvieron gestores con más capacidad de discusión o influencia sobre los asignadores del presupuesto, ahora puedan tener más recursos que los realmente necesarios, o bien que otras tengan déficit ancestrales que no han permitido corregir problemas de calidad en los servicios, lo que particularmente sucede en áreas de servicios de salud y educación. En otros casos existe superávit en unas partidas y déficit en otras, con efectos de ambas naturalezas.

En síntesis, no existe una vinculación, una articulación real entre la programación –el qué hacer– y la presupuestación –los recursos para hacerlo–, es decir, no hay una relación entre las metas a lograr y los recursos para ello, de tal manera que el presupuesto fuese el resultado de multiplicar la cantidad de metas por el costo unitario requerido técnicamente para realizarlas, aun cuando en el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP), en la Nueva Estructura Programática (NEP) de la administración anterior y en el Proceso de Planeación Estratégica de esta administración, se ha hablado de esta idea e incluso de costos base cero, sólo marginalmente, sin que se haya hecho nada para implantarla, y todo en aras de profundizar en resultados a través de “indicadores”.

#### **4. Necesidad de un método de asignación racional y eficiente**

##### **1º. El problema de articulación**

Como se desprende de lo explicado en el apartado anterior, un primer problema que afecta seriamente la asignación de recursos financieros públicos en sus vertientes global y sectorial, es la desarticulación del proceso administrativo público –planificación (gran visión integral y totalizadora de la nación a la que se aspira), planeación (acciones de mediano plazo para caminar al país que se aspira, derivadas de los déficit sociales y los recursos disponibles), programación (previsión de las acciones de corto plazo, anuales, para alcanzar las metas del mediano plazo, conforme a las circunstancias presentes), presupuestación (cálculo del costo de las acciones programadas), ejercicio (uso de los recursos financieros presupuestales para integrar los recursos no financieros, requeridos para llevar a cabo las acciones programadas), ejecución o gestión (etapa suprema en la que se realiza lo planeado, programado y presupuestado para alcanzar paulatinamente lo planificado), control (acciones encaminadas a conocer sobre la marcha los problemas que generan desviaciones respecto a lo programado y presupuestado) y evaluación (análisis de los resultados logrados respecto de los programados, para determinar su impacto sobre el bienestar social y lo planificado y retroalimentar el proceso) –, lo cual, evidentemente no ha sido razonable, es decir, en realidad sólo se ha pregonado la existencia del proceso administrativo público, como muestra de evolución tecnológica, pero en buena medida ha sido una simulación, dada la falta de voluntad política sistemática por razones de diversa índole, e incluso por la maldad intrínseca de ciertos funcionarios.

##### **2º. El problema de asignación de recursos en el nivel global y sectorial del sector público**

Esta investigación, como ya se explicó, estudia y busca plantear una propuesta de solución a la asignación de recursos hacia el interior de los sectores, ramos, estados y municipios, para lo cual se parte de dos supuestos: el primero, que la planificación está dada; y el segundo, que la asignación, en su vertiente global, está también dada, sin dejar de manifestar la relación dialéctica y los efectos de una sobre la otra. A partir de tales supuestos podrán sintetizarse los problemas de la asignación de recursos públicos en esta vertiente, como sigue:

- a. Existe una asignación de recursos públicos no razonable, dado que no se desprende de un proceso administrativo público integral e integrado en forma sistémica.

- b. La planeación, derivada de la planificación, carece de un mecanismo de comunicación eficaz de la información y de las ideas, que haga posible un método inductivo-deductivo por el que puedan permearse las directrices de los órganos decisorios a los órganos operativos y puedan, los primeros, recibir la información, sensibilidad y conocimiento específico de los problemas sociales y de la forma en que son atendidos por los segundos, es decir, un mecanismo que internalice sistémicamente la construcción de los planes y su estructura final, que precise y detalle la hoy denominada “misión” de las dependencias y entidades.

Adicionalmente, la planeación ahora llamada estratégica, por comprender a la planificación, todavía no ha logrado su consolidación técnica, existiendo aún áreas y personas de la administración pública, sin la capacitación necesaria y suficiente, para comprender los elementos esenciales que deben integrar un plan.

- c. La programación, que tiene como marco de referencia obligado a la planeación, aun cuando en el año 2002 se ha logrado la implantación de las unidades básicas celulares de ella, requiere de dar contenido a las mismas para que no se queden como entelequias vacías, es decir, requiere que los procesos y los proyectos se formulen técnicamente y se evalúen correctamente, como condición para que tengan una utilidad efectiva hacia el interior de las dependencias y entidades, y permitan la definición de los recursos no financieros requeridos para la ejecución de las acciones en ellos comprendidos, a efecto de calcular debidamente su costo en la etapa de presupuestación, con independencia de la condición sine qua non antes señalada, de que deben en conjunto contener el 100% de las actividades de toda la administración pública.

Por otra parte, un problema también principal de la actual programación, es la deficiencia técnica en el cálculo de la cantidad de metas a lograr en cada ejercicio fiscal, derivado de la actual desarticulación entre éstas y el presupuesto.

- d. La presupuestación fundada en el modelo incremental, sin duda no asegura que los recursos asignados finalmente permitan la realización de las acciones programadas, generando déficit o superávit.
- e. La asignación de los recursos públicos al interior de los sectores, estados y municipios, basada en el método incremental y no en el proceso administrativo público, es decir, en lo que se ha planeado hacer en el mediano plazo y en las acciones que se han programado realizar el siguiente año, produce una asignación deficiente y no pertinente.
- f. Los ajustes requeridos a las acciones y metas que se derivan de la asignación de recursos global definitiva, sobre los anteproyectos de programa presupuesto solicitados originalmente por dependencias, entidades, estados y municipios, carecen de racionalidad si no están basados en priorizaciones técnicas previamente elaboradas y, cuando el presupuesto no deviene de costos unitarios, hacen muy difícil la argumentación de su defensa en beneficio de la atención de las necesidades sociales.
- 3°. El problema del cambio conceptual en la asignación de recursos públicos

Como ya se expresó en el segundo apartado, existe un problema conceptual en la asignación global de recursos públicos, puesto que la determinación de los ingresos por asignar no es el resultado de un esfuerzo por satisfacer un proyecto de presupuesto “meta”, basado en las necesidades sociales, sino en la proyección de los ingresos, condicionada sólo por las previsiones del comportamiento macroeconómico y las posibilidades de recaudación, que por cierto son altamente deficientes por su desapego a los principios de la teoría de la imposición.

Pero la solución a ese problema, además de una diferente postura **conceptual**, requiere de una construcción del anteproyecto de programa presupuesto “meta” razonable, lo que sólo puede lograrse calculándolo con base en el costo unitario de las acciones, de otra forma, si dicho anteproyecto se calcula con base en el método incremental, entonces las “nuevas necesidades” que contendría no tendrían un fundamento razonable y a lo sumo, en el mejor de los casos, éste sólo sería de orden político, aún justificado en necesidades sociales.

Por último, si como es probable, los ingresos factibles aún habiéndose determinado tratando de satisfacer el presupuesto “meta”, no lo satisfacen plenamente, los ajustes a dicho presupuesto “meta” para que sean racionales debieran ser basados en prioridades y en costos de las metas, de otra manera son arbitrarios.

#### 4°. El problema del énfasis en las etapas del control y la evaluación

En la última década, buscando la modernización de estos procesos, la administración pública federal importó de los países más avanzados, la denominada “presupuestación por resultados” para enrolarse en lo más avanzado en la materia.

Esta actitud parece un tanto cuanto irreflexiva, toda vez que esos países han recorrido un largo camino en la materia, pasando por el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, la planeación estratégica y la planeación por actividades, hasta llegar a la planeación y presupuestación por resultados, habiendo, más que sustituido una técnica por otra, dejado el avance logrado en cada etapa y complementando y perfeccionando lo realizado para arribar al nuevo, es decir, no borrando lo logrado sino perfeccionándolo.

En nuestro caso, sin haber pasado esas etapas y continuando con el retraso que ha significado el presupuesto incremental, se ha buscado implementar sobre esa añeja e irracional base, una planeación por resultados, estableciendo como lo más importante la planeación estratégica con la evaluación por resultados, acentuando el énfasis en los indicadores de esos resultados.

Tal actitud no sólo es ilógica, si se consideran todos los problemas antes planteados, sino que puede transformarse en un ejercicio más de simulación, haciendo daño a los beneficios de administrar por resultados, siempre y cuando no se resuelvan, paralelamente, los problemas en este capítulo descritos.

Finalmente, conviene señalar que igual énfasis se ha dado al control con normas y procedimientos exacerbados; exhaustivos y poco eficaces, tratando de eliminar la corrupción endémica para lograr la “transparencia”, con independencia de haberse entorpecido y llenado de obstáculos la operación, así como haberse logrado la inmovilidad y el miedo en funcionarios y empleados que han dejado de ser operativos, sin haberse extirpado el cáncer de los auténticamente defraudadores y corruptos.

### 5.3 PLANTEAMIENTO PRIMARIO DE SOLUCIÓN (Plan de trabajo)

#### 1. Impacto deseable de una solución a la problemática de la asignación de recursos en las entidades públicas en México

La solución al problema que se ha presentado, no tiene como finalidad única lograr la racionalidad y eficiencia, llamemos “técnica”, del proceso de asignación de recursos públicos, sino esencialmente y sobre todo, buscar la equidad y suficiencia en la atención de las necesidades de la población, dando prioridad a los segmentos pobres física, económica, cultural y socialmente, en una óptica sistémica, es decir, entendiendo que los habitantes, la población, son los elementos últimos de una gran sistema que es la Nación Mexicana.

El desarrollo de la Nación, por ser sinérgico depende del nivel y estado de sus componentes, esto quiere decir que las deficientes condiciones de éstos afectan a la Nación por entero y la mejora sustancial de los mismos tiene un efecto de “circulo virtuoso”, que *sistémicamente* se expresaría como “autopoiesis” a sistemas emergentes superiores, y socialmente como desarrollo socioeconómico y cultural.

## **2. Oraciones tópicas de la investigación derivadas del problema**

1. Tener como propósito mejorar el proceso de asignación de recursos en las entidades públicas, utilizando el enfoque del presupuesto base cero.
2. Tener como propósito diseñar una metodología para conceptualizar a la entidad pública (organización social), como un sistema social.
3. Tener como propósito diseñar una metodología que articule el proceso administrativo público, como un subsistema del sistema social.

## **3. Hipótesis preliminar:**

Si se modifica la formulación del presupuesto público de egresos en México, a partir de la consideración explícita de las necesidades sociales, utilizando la Teoría General de los Sistemas, y en esa concepción el proceso administrativo público y la técnica del presupuesto base cero, se aumentarán las posibilidades de mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos en las entidades públicas, en beneficio del bienestar social.

## **4. Propósitos específicos derivados de la hipótesis preliminar:**

- a. El diseño metodológico de un subsistema de planificación que tenga como propósitos subyacentes los siguientes:
  - 1º. Diseñar la metodología sistémica para construir el sistema social de la entidad pública.
  - 2º. Diseñar la metodología para elaborar un plan de largo plazo de la entidad pública, con base en la técnica de la prospectiva, que coopere a definir la teleología del sistema social.
  - 3º. Diseñar la metodología para determinar las diferencias, entre el sistema formal y el sistema social (sistema informal).
- b. El diseño metodológico de un subsistema de planeación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
  - 1º. Diseñar la metodología para elaborar la estructura programático-presupuestal interna a partir de la estructura funcional del sistema social.
  - 2º. Diseñar la metodología para definir la revisión de la entidad pública, con base en la teleología del sistema social y los objetivos de largo plazo y, con base en ellos, los cambios viables al sistema formal.
  - 3º. Diseñar la metodología para formular un plan de mediano plazo de la entidad pública, en el marco de la planificación.
  - 4º. Diseñar la metodología para identificar los procesos y proyectos de cada uno de los subsistemas de la entidad pública, para integrar la estructura de procesos y proyectos del sistema social como un todo y, por lo tanto, que comprendan la totalidad de las actividades de la entidad pública.
- c. El diseño metodológico de un subsistema de programación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:

- 1°. Diseñar la metodología para formular (construir) y evaluar técnicamente los procesos y los proyectos, incluidos los ajustes viables al sistema formal.
  - 2°. Diseñar la metodología técnica para calcular las metas e indicadores de los procesos y proyectos en el corto plazo (un año), para distintos niveles de esfuerzo.
  - 3°. Diseñar la metodología para integrar el programa anual de la entidad pública, en congruencia con el plan de mediano plazo.
- d. El diseño metodológico de un subsistema de presupuestación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
- 1°. Diseñar la metodología para el cálculo de los costos unitarios fijos y variables de las metas de los procesos y proyectos.
  - 2°. Diseñar la metodología para el establecimiento de un modelo de priorización de las acciones.
  - 3°. Diseñar la metodología para la integración del presupuesto base cero anual, “meta” de la entidad pública (cantidad de metas por su costo unitario), en diferentes paquetes, a partir de los niveles de esfuerzo de las metas.
  - 4°. Diseñar la metodología para el ajuste del presupuesto “meta” a la disponibilidad de recursos financieros, con base en los paquetes presupuestarios y prioridades.
- e. El diseño metodológico de un subsistema de evaluación que tenga como propósitos subyacentes, los siguientes:
- 1°. Diseñar la metodología para determinar las desviaciones, y sus causas, de lo realizado frente a lo programado en términos de eficacia, eficiencia y relevancia (impacto).
  - 2°. Diseñar la metodología para la creación de un subsubsistema que permita la realización de juicios de valor, análisis de cambio y retroalimentación al sistema social y sus subsistemas.
- f. El diseño metodológico para la determinación de las interacciones del subsistema SSPPPPE con los demás subsistemas, a efecto de que sirvan de base a la consideración de estas interacciones en la construcción y operación de los demás subsistemas, particularmente de los procesos transversales de ejercicio (integración), ejecución de las acciones y control.

*Este capítulo ha permitido establecer los límites de la investigación, ordenar y sintetizar los problemas y con ellos plantear el problema central, objeto de una propuesta de solución y así realizar un primer apunte sobre los objetivos de dicha propuesta. El planteamiento primario de solución, en realidad se considera como la hipótesis de trabajo que debe guiar la investigación.*

*Para dar consistencia a la metodología que se expresó en la introducción y aunque la teoría ha estado presente junto con las evidencias empíricas, ahora es necesario proceder a estudiar las concepciones teóricas y empíricas específicas para dar solución al problema planteado, mediante un modelo de asignación de recursos públicos, para lo cual, en la siguiente (segunda) parte de este reporte, se explican los aspectos relevantes de las teorías y evidencias que aportan elementos para el diseño del modelo.*

---

## PARTE II

---

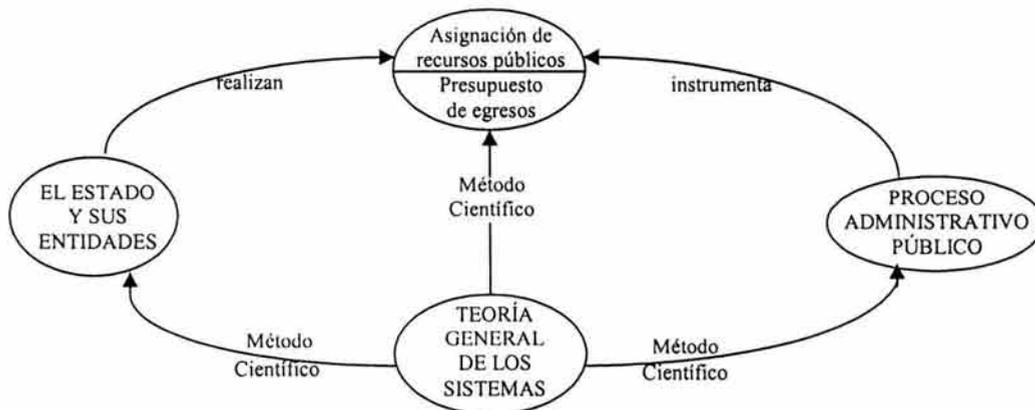
# REVISIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS

En esta segunda parte, que consta de tres capítulos, el propósito ha sido realizar una investigación de la teoría y experiencias desarrolladas en torno a los tópicos relacionados con el objeto de estudio de esta tesis, y en particular sobre la Teoría General de los Sistemas (TGS), tanto por ser un método científico de las ciencias naturales y sociales, como por su aplicación a la suboptimización de las organizaciones sociales.

Lo anterior, con el fin de contar con las bases científicas y técnicas para definir una hipótesis de solución al problema planteado y disponer de los elementos necesarios para el diseño de un modelo alternativo de asignación de recursos para entidades públicas, que sea más eficiente que el vigente y propenda a mejorar la justicia y la equidad en la atención de las necesidades sociales.

Consistentemente con lo realizado, a continuación se presenta el mapa conceptual que articula analíticamente estas investigaciones.

### MAPA CONCEPTUAL DE LA REVISIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA DE LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y DE LOS SISTEMAS



En el Capítulo 6, se revisan las teorías desarrolladas sobre el Estado y el servicio público, la intervención del Estado en la economía y la justicia, y el presupuesto público en la economía pública, en su visión política. A continuación se presenta el mapa conceptual de las relaciones analíticas de este trabajo.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



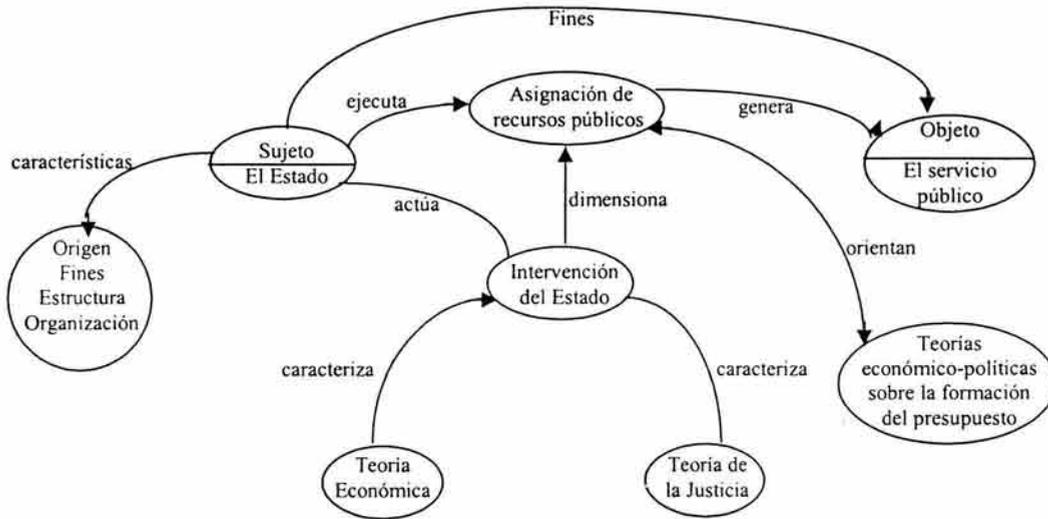
**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

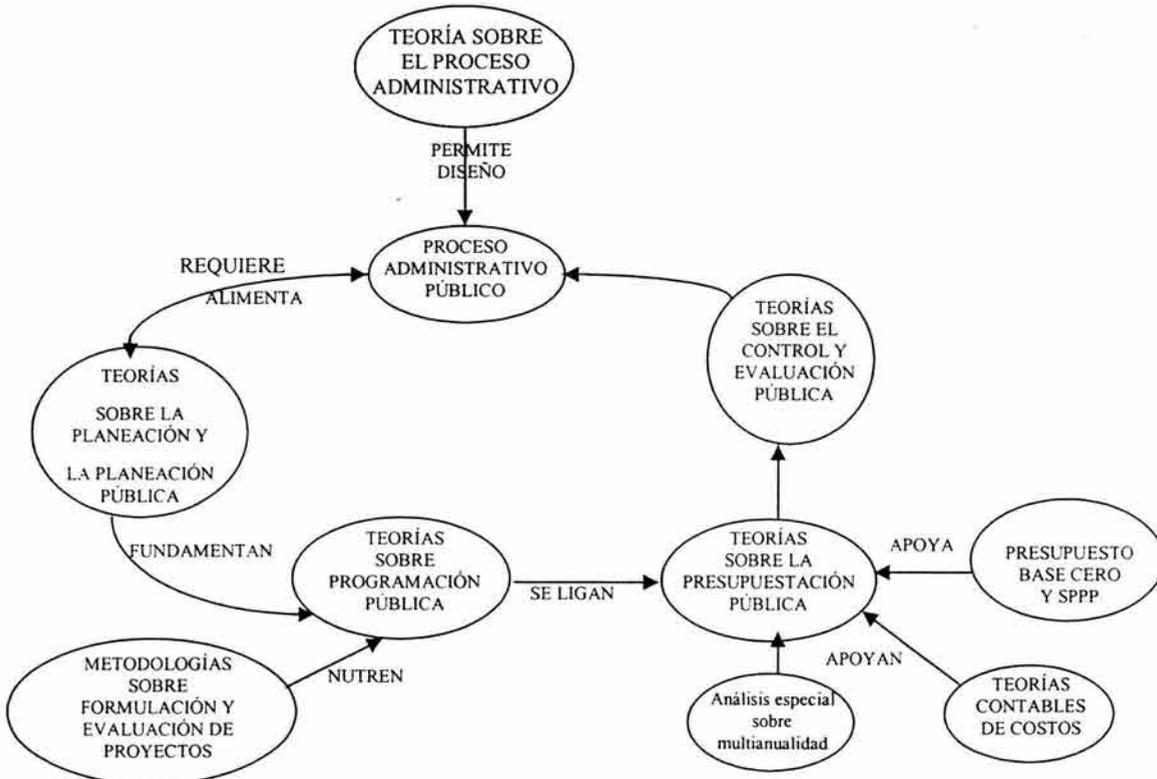
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

## MAPA CONCEPTUAL DEL ESTUDIO DEL ESTADO, EN RELACIÓN CON LA ECONOMÍA Y LA JUSTICIA, PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y DEL PRESUPUESTO



El Capítulo 7 tiene como propósito presentar un resumen de las revisiones teórica y empírica, realizadas en torno al proceso administrativo público y sus principales componentes adjetivos, relacionados con la asignación de recursos públicos, la planeación, la programación, el presupuesto y la evaluación. Para comprender adecuadamente las relaciones analíticas entre estas investigaciones, a continuación se presenta el siguiente mapa conceptual.

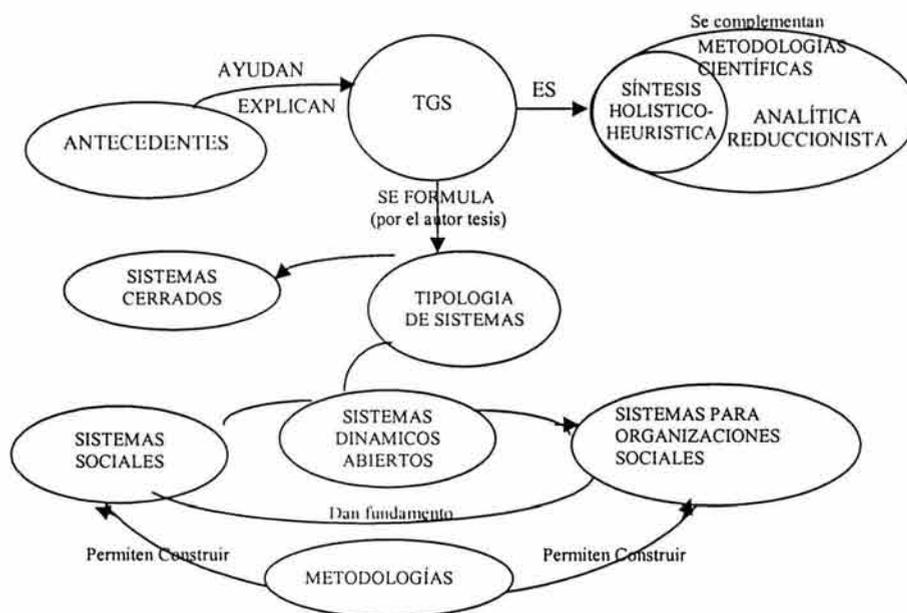
## MAPA CONCEPTUAL DEL ESTUDIO TEÓRICO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO



En el Capítulo 8 se realiza un estudio sintético de la Teoría General de Sistemas, que además de ser una metodología de las ciencias naturales y sociales complementaria a la tradicional analítico-reduccionista, ha servido de base para los más recientes desarrollos en materia de sistemas sociales; y en particular, de sus aplicaciones a las organizaciones sociales.

En el caso de la TGS, los resultados de la investigación que se presentan parecen abundantes; sin embargo, se hace así, toda vez que para muchos lectores, y en especial los expertos en economía, por alguna razón infortunada el tema les es relativamente ajeno. Como en los demás capítulos, a continuación se presentan el mapa conceptual sobre el mismo.

### MAPA CONCEPTUAL DEL ESTUDIO DE LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS (TGS) Y SUS APLICACIONES



---

# CAPÍTULO

## 6

---

# ESTADO, ECONOMÍA Y PRESUPUESTO PÚBLICO

Con este capítulo se inicia el desarrollo de la investigación, que permite construir un marco teórico que sustente el modelo propuesto. Se plasman en él las teorías y paradigmas más relevantes respecto del Estado, como ente jurídico y económico, y se describe el papel del presupuesto como principal instrumento en la asignación de recursos públicos.

### 6.1 TEORÍA GENERAL DEL ESTADO Y SERVICIO PÚBLICO

*Al exponer, en el capítulo anterior, el problema objeto de esta investigación, sobre el fondo y la forma de asignación de recursos públicos en México, se ha caracterizado al mismo como un asunto de la máxima relevancia, por sus implicaciones sobre las necesidades de la sociedad.*

*Dado que el Estado a través del gobierno, es el actor principal en este proceso, resulta fundamental precisar los principios que lo sustentan, sus fines y justificación, su estructura, sus atribuciones y funciones, así como las características de los servicios públicos con los que materializa sus fines, y particularmente en relación con la asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas. Este estudio, antes de darse en el marco económico, financiero o técnico, debe comprender el análisis en la óptica del derecho, para establecer sus características en el orden jurídico.*

*Si bien es cierto, que aparentemente bastaría con referirse a esas precisiones en forma escueta, tratándose de un ente en el que recae el poder público, que dimana de la soberanía del pueblo, se ha considerado conveniente, aunque en forma breve, explorar su origen, concepción, fines y justificación, para inferir si la manera de asignar los recursos públicos es rígida normativamente o si filosófica, jurídica y técnicamente podría modificarse para el perfeccionamiento de sus objetivos.*

Es por ello que en el presente subcapítulo se explora la Teoría General del Estado (TGE), poniendo a disposición del consultante mayor información en el Apéndice 9.

De acuerdo con González Uribe (2001:87), la TGE se ocupa del Estado en las siguientes tres dimensiones: a) Filosófica, la referida al conocimiento político y al Estado mismo a partir de sus causas materiales y formales, su justificación y su fin último; b) Histórica, la que tiene que ver con el origen, formación y evolución del Estado; con el desarrollo histórico de la ciencia política y con las distintas formas de organización política que se han presentado a lo largo del tiempo y, c) Científica, la que se



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

ocupa de la noción y concepto de Estado, de los elementos que lo constituyen, de su organización y funcionamiento, y de los vínculos que se establecen entre éste y el Derecho.

## 1. Origen y concepciones del Estado.

### a. En torno al origen del Estado.

Históricamente han existido diversas teorías y concepciones acerca del origen del Estado, como por ejemplo: la Teológica o del origen divino, la del Origen familiar, la Organicista del Estado, la del Origen violento, la del Origen voluntarista, la Constitución histórica y la Explicación jurídica del Estado (Serra, 1998:156-160), así como las del origen contractualista de éste, concebidas por Hobbes, Locke y Rousseau.

En la actualidad, se estima que los Estados modernos se conforman bajo principios heredados de la revolución francesa, como la soberanía nacional, la población y el régimen representativo (por ejemplo, la República), estructurados en poderes legalmente constituidos y sujetos a una Constitución que los rija, lo que implica una previa determinación de competencias y de facultades que derivan en un orden jurídico establecido, mediante el cual los poderes públicos actúan en razón de sus atribuciones.

### b. Distintas concepciones de Estado.

Para algunos historiadores el nacimiento del Estado marca el inicio de la época moderna, es decir el Estado Moderno descrito por Maquiavelo, mientras que para otros el nacimiento del Estado se interpreta como el paso de la época primitiva a la época civil de ciudadanos.

El concepto de Estado ha sido abordado históricamente a partir de diversos puntos de vista, y se ha transformado en diversas nociones; sin embargo, destacan por su relevancia, el enfoque social y el jurídico. Bajo la concepción social, el Estado se define como la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un mismo territorio (González, 2001:155). La concepción jurídica lo define como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio (Jellinek, 1914).

### c. Elementos del Estado.

Se consideran como elementos imprescindibles del Estado, al territorio, la población y la soberanía. El primero de ellos, tiene que ver con la unidad geográfica del Estado, al ser la esfera territorial de validez del ordenamiento jurídico; la población está conformada por los seres humanos que residen en el territorio estatal, concibiéndose a la Nación como una suma de individuos, de generaciones sucesivas unidas por un lazo cultural; el último elemento es la soberanía, conformada como una acción autónoma decisoria que no se encuentra sometida a ningún otro orden, ni reconoce otra autoridad superior.

El reconocimiento de que la soberanía es la mayor capacidad de autodeterminación de un pueblo y que reside originariamente en el pueblo, es un concepto histórico heredado de la Revolución Francesa (con antecedentes previos en Inglaterra). En nuestro país, el Artículo 39 de la Carta Fundamental, señala que:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”

El precepto anterior se complementa con los artículos 40 y 41 de la Constitución, manifestando la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental, ejerciendo su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

*Los preceptos descritos, constituyen los principios en que descansa la existencia real y jurídica del Estado Mexicano, destacando en ellos que el poder público se instituye en beneficio del pueblo, lo que sin duda, da base para que los actos del Estado sean en su beneficio y entre los que señala la propia Constitución y leyes que de ella derivan, destaca la asignación de recursos públicos (Art. 74).<sup>1</sup>*

## 2. Fines y justificación del Estado

### a. Fines del Estado

*La relevancia de analizar la finalidad estatal, bajo el entorno de la temática de asignación de recursos presupuestales, planteada en el Apartado 5.1.1, radica en comprender el sentido de su organización y las modalidades de su estructura, conforme a las atribuciones y la competencia material de sus diferentes órganos, tomando en consideración si la actividad estatal será dirigida al bien común o público y a los intereses particulares, considerando de manera inmediata el servicio a cada individuo o grupo.*

En ese orden, Jellinek enuncia como fines del Estado los siguientes: alcanzar el bienestar del individuo y la colectividad; asegurar la libertad, seguridad y el orden jurídico de la comunidad y darle a la misma, condiciones favorables bajo las cuales pueda desarrollar sus actividades vitales; conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres; defender el territorio y, por último, asegurar los servicios públicos. (Jellinek, 1914).

Así, corresponde al Estado cumplir con los elementos formales que satisfacen la finalidad de su actividad, y que en opinión de González (2001:299-301) son: 1) La necesidad de razón y paz mediante la producción del Derecho y con el apoyo de la fuerza pública; 2) La necesidad de coordinación de la actividad de los particulares, recurriendo al orden jurídico; y 3) La necesidad de auxilio en las actividades privadas, bajo un marco jurídico que las coordine, hasta el punto en que no perjudiquen el interés general.

### b. Justificación del Estado por sus fines.

A diferencia de los acontecimientos de la naturaleza, el Estado como institución, es consecuencia de los actos del hombre, surge de su voluntad y de su historia, por lo que, la interrogante es qué justifica su existencia y la autoridad de gobierno con imperio, esto es, con mando ostensible.

Para justificar la existencia del Estado, se han planteado diversas explicaciones teóricas como la teológica, la del uso de la fuerza, la jurídica, la ética, la sociológica y la psicológica, entre otras. No obstante que durante los siglos XIX y XX, diversas corrientes anarquistas y socialistas cuestionaron la legitimidad del poder político estatal, criticando los mecanismos de poder y denostando la autoridad pública, la necesidad de orden y estabilidad es la causa de que surjan formas políticas cuya máxima expresión es el Estado, convergiendo junto al poder político, la sociedad, que demanda por medio del Estado, la prosecución de sus objetivos.

Sin embargo, se considera que es la necesidad de establecer y unificar criterios y reglas al interior de una sociedad, lo que da pie al surgimiento de formas políticas cuya máxima expresión radica en el Estado, ya que en él confluye el poder político, que debe utilizarse exclusivamente para cumplir con los fines que le son impuestos, y se constituye en la única instancia capaz de crear normas de carácter general, aceptadas y reconocidas como válidas por la sociedad.

<sup>1</sup> El artículo 74, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, señala en la fracción IV lo siguiente: [la Cámara de Diputados tiene la facultad] Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

*De lo anterior, puede concluirse que, de conformidad con el desarrollo del capitalismo, el Estado asume entre sus fines: atender los servicios públicos básicos y las necesidades de la sociedad; promover el crecimiento y el desarrollo; regular las actividades y velar por el mejoramiento de los segmentos de población más desprotegidos, aun cuando existen otras concepciones sobre el particular y en cada sociedad el alcance de esta idea varía.*

### 3. Estructura del Estado

#### a. Teorías sobre la personalidad del Estado

Para Acosta Romero, el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias, y que cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter estatal ni cambia su voluntad (Acosta, 1976:33).

Kelsen por su parte, al identificar al derecho con el Estado, limita la idea de personalidad; para él la personalidad jurídica del Estado representa el orden jurídico total, el cual personificado constituye la voluntad colectiva o la persona colectiva compleja.

El sistema jurídico mexicano, en el Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, acepta al Estado como una persona moral<sup>2</sup>, facultada para ejercer todos sus derechos, entre ellos, por supuesto, la asignación de recursos, a efecto de desarrollar y alcanzar sus propios fines.

*En la realidad, ahora el Estado tiene personalidad jurídica propia, y por tanto es sujeto de derechos y obligaciones, reconocido así por las legislaciones internas de cada país y entre los países, a través del derecho público internacional, lo que confirma la plena capacidad del Estado, a través de su gobierno, de asignar los recursos públicos con el propósito de alcanzar sus fines.*

#### b. El poder del Estado

Tratadistas como Bobbio, reconocen tres tipos de poder: el económico, el ideológico y el político. La relación jerárquica entre estos poderes es uno de los rasgos más característicos de las sociedades modernas, en las que se distinguen la autoridad y la dominación. Como consecuencia de ello, es la figura del Estado la que tiene el monopolio de la fuerza física, como estructura organizada de poder y acción, a fin de garantizar una convivencia ordenada, pacífica y con seguridad jurídica. De ahí deriva la creencia común de que la primera tarea del Estado sea la de gobernar y la segunda, la de administrar.

Los procesos de planeación, programación y presupuestación son intrínsecos a cualquier administración pública; los efectos de su asignación racional, eficiente, con equidad y justicia, o la dilapidación de la hacienda pública en proyectos equívocos, son evidentes al corto plazo, apareciendo situaciones de estabilidad o de crisis respectivamente. *Se puede concluir, entonces, que el proceso administrativo público es responsabilidad del Estado, para que pueda alcanzar los fines que le ha fijado, en el caso de México, el pueblo soberano.*

<sup>2</sup> Jurídicamente, por persona se entiende todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Las personas morales se dividen en privadas y públicas, éstas últimas con facultades y atribuciones que en México les son conferidas mediante el Artículo 90 constitucional, que define la Administración Pública Federal como centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, precisando las bases generales de su creación y operación.

## 4. Organización del Estado

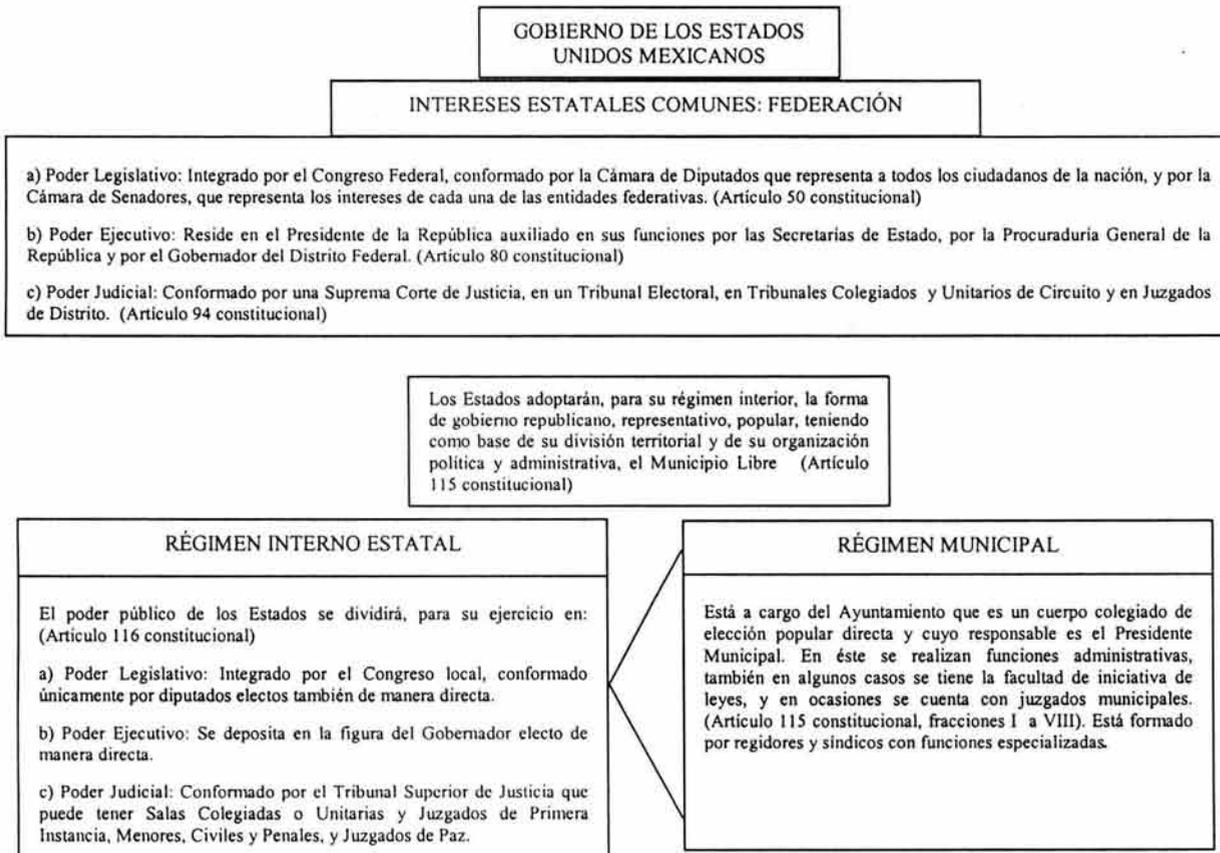
### a. Formas de Estado.

Las formas de Estado –monarquía absoluta o constitucional o república central o federal– son la expresión del cómo el Estado se estructura con respecto a sus elementos constitutivos. Por su parte, las formas de gobierno –presidencialista o parlamentario– tienen que ver con una parte del Estado e implican la preponderancia de alguno de los órganos a través de los cuales se ejerce el poder sobre los otros.

Como ya se señaló, México es una república federal cuya soberanía es ejercida por medio de los Poderes de la Unión, y las funciones que realiza el Estado quedan divididas en tareas legislativas, administrativas y jurisdiccionales. *En ese tenor, el Plan de Desarrollo Económico y los ordenamientos legales que se refieren a la asignación de recursos, se sujetan necesariamente a la estructura jurídica y económica del Estado.*

Para su debida organización y función, el Poder Legislativo es encomendado a un Congreso General, dividido en dos Cámaras de Representación: la de Diputados y la de Senadores; el Poder Ejecutivo, en un solo individuo denominado Presidente; el Poder Judicial descansa en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Así mismo, de manera similar, se da una división de poderes en los Estados y los municipios. A continuación se ilustran en la figura 6.1, estas disposiciones:

**Figura 6.1 Conformación del régimen de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos**



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## b. Órganos del Estado.

Algunos órganos estatales han alcanzado situaciones de privilegio, y muchos de los proyectos efectuados bajo su dirección u orientados hacia alguna otra área secundaria, han carecido de una correcta formulación, evaluación y supervisión, no resultando ser un instrumento eficaz ni para el desarrollo, ni para la administración interna de las dependencias y entidades involucradas en dichos proyectos.

En consecuencia, la actividad de los órganos estatales debe estar suficientemente delimitada, además de coordinada y unificada para lograr su adecuado funcionamiento. Ello se obtiene a partir de dos conceptos que son: la competencia y la jerarquía.

Por competencia se entiende la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano, y por jerarquía el ordenamiento por grados de varios órganos distintos, de acuerdo con sus competencias específicas, subordinándose los unos a los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes. (Porrúa Pérez, 2003:386)

La separación de poderes que entraña el Estado de Derecho, señala a los órganos fundamentales del Estado una esfera claramente definida de competencia, que propicia la especialización de funciones, con lo que los órganos deben volverse más aptos para la realización de sus tareas. *En ese sentido, la asignación de recursos públicos debe basarse en un proceso administrativo que descansa en órganos especializados, que conduzcan y orienten a los no especializados, a una asignación de recursos públicos racional y eficiente, lo que colaborará a que el Estado actúe con equidad y justicia.*

## c. Funciones del Estado, teoría jurídica de la función pública.

Se entiende por función pública a la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas. La función pública puede ser:

*a) Legislativa:* Tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen al país. Su objetivo es la creación y actualización del derecho positivo. En los regímenes democráticos constitucionales, sean una monarquía o una república, corresponde al Parlamento o al Congreso legislar, y al Jefe de Estado sancionar las leyes. En México esta función recae en el Congreso de la Unión.

En nuestro país, de conformidad con el Artículo 71º constitucional, corresponde iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

*b) Administrativa:* Ésta corresponde formalmente al Poder Ejecutivo y en el marco de su competencia a los diversos poderes estatales. Dicha función abarca las tareas correspondientes al poder público, el gobierno y la administración.

La materialización más objetiva de la función administrativa del Estado, se manifiesta en la prestación de los servicios públicos, pues a través de ellos se satisfacen las necesidades sociales, particularmente las de la población más desprotegida, procurando el bienestar social. *Jurídicamente, esto da la base para que en el Apartado 5.2.3 se proponga la modificación de la formulación del presupuesto público de egresos en México, a partir de la consideración explícita de las necesidades sociales, utilizando la Teoría General de los Sistemas.*

En resumen, corresponde a la función administrativa el ajustarse a leyes previamente establecidas y a su exacta aplicación. Todo acto administrativo debe estar regido por el principio de legalidad y la competencia de los órganos del Estado debe estar específicamente establecida en las leyes.

c) *Jurisdiccional*: En ella se resuelven con base en la ley, controversias o conflictos de interés suscitados entre particulares o entre éstos y las autoridades públicas. Corresponde a los jueces interpretar las leyes, aplicarlas en los casos concretos y darles eficacia.

***En México, todos los ciclos de la actividad productiva son regulados por el marco jurídico institucional, palanca de apoyo insustituible para el sector público, en el impulso y fomento de sus programas económico-sociales.***

## 5. Servicio público

a. Principales vertientes teóricas. Noción y definición de servicio público.

*Dado que los objetivos, ya expresados, de la asignación de recursos públicos, se materializan a través de las funciones y servicios públicos, resulta esencial determinar la concepción, atributos y características jurídicas de estos últimos.*

Por servicio se entiende a las actividades realizadas por un gobierno establecido, cuyo resultado es la utilidad o provecho que obtienen las personas a título personal o colectivo.

La noción de servicio público, que es consecuencia de un proceso histórico lento, ha sido una pauta para la repartición de competencia entre órganos administrativos y judiciales y nace en Francia a partir de la teoría de separación por rubros de los órganos legislativo, administrativo y judicial, y la separación de la administración activa de la administración contenciosa. (Fernández Ruíz, 1995:14-16)

Dicha separación de funciones fue un elemento importante para lograr que se desarrollara el concepto de servicio público en dos planos diferentes: Como fundamento de la atribución administrativa y como parte del reparto de competencias entre los órganos judiciales y administrativos.

Por lo anterior, se podría definir al servicio público como: toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, o bien, mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. (Fernández Ruíz, 1995:14-16)

Los principales factores que propiciaron la gestación del servicio público, son: 1) La división de poderes o separación de funciones del poder político, 2) El desarrollo tecnológico que involucró la revolución industrial, 3) La secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social, 4) La creación de una jurisdicción administrativa separada de la judicial y de la administrativa activa, y 5) La necesidad de contar con una pauta para el reparto de competencias entre los órganos administrativos y judiciales. (Fernández Ruíz, 1995:31)

b. Características y elementos.

El servicio público tiene como rasgos distintivos esenciales: generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia. Sumados a éstos, se deben considerar los elementos que lo integran y configuran: Uno de ellos es la existencia de una necesidad de carácter general que satisface, pues de lo contrario, el servicio proporcionado no tendría razón de existir; otro, es la consideración de los usuarios del servicio y los sujetos a cuyo cargo está la prestación del mismo, ya que sin la existencia de éstos resultaría imposible su realización. La intervención del Estado también es indispensable para la prestación del servicio público, puesto que sólo a través de ésta se puede regular al mismo, consiguiendo que asuma sus características fundamentales. Finalmente, se señalan dos elementos relevantes: los recursos tanto humanos, materiales, como financieros requeridos para la prestación del servicio; y el régimen jurídico especial bajo el cual se regulan los servicios y se impone un tope tarifario a ellos cuando así se requiere.

### c. División y clasificación.

El servicio público, en función del sujeto al que se le atribuye, puede ser propio o impropio. El servicio público propio es el atribuido al Estado, quien lo puede prestar directamente por medio de las dependencias o entidades de la administración pública o a través de particulares a quienes encarga la operación mediante algún mecanismo de delegación. El *impropio* es aquél no atribuido al Estado, que satisface necesidades de carácter general a partir de la actividad privada y está sujeto a un régimen jurídico especial.

La doctrina ha establecido la clasificación del servicio público basándose, entre otros, en los siguientes aspectos: (Fernández Ruíz, 1995:175-180)

- 1º) Por las características de sus usuarios: *Uti singuili*, cuando se presta a personas específicas (suministro de energía eléctrica), y *Uti universi*, si se presta a toda la población (servicio de tránsito).
- 2º) Si su prestación implica el ejercicio o no de autoridad.
- 3º) Por su aprovechamiento por parte de los usuarios: voluntario (sin coacción) u obligatorio.
- 4º) Por el carácter de su prestación por parte del Estado: voluntarios y obligatorios, formalmente creados como tales por los gobernantes.
- 5º) Por su importancia: indispensables, secundarios y superfluos.
- 6º) Por el carácter temporal de la necesidad que satisfacen: constantes y cotidianos.
- 7º) Por su precio: gratuitos y onerosos.
- 8º) Por la titularidad o jurisdicción del servicio que satisfacen: se refiere a la instancia gubernamental a la que le corresponde asegurarlo y controlarlo.

### d. Formas de gestión del servicio público.

Como se mencionó con anterioridad, existen tres tipos de prestadores del servicio público: entes de derecho privado, entes de derecho social y entes de derecho público. Fernández Ruíz señala que entre las principales formas de prestación del servicio público por entes de derecho público destacan:

- 1º) *Gestión de la Administración Pública Centralizada* o gestión directa, cuando el servicio es manejado por una dependencia de la administración pública centralizada.
- 2º) *Gestión por un órgano desconcentrado de la Administración Pública* o desconcentración administrativa, cuando se presenta el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad.
- 3º) *Prestación del servicio mediante fideicomiso público*, definida en el Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como aquella en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado.
- 4º) *Gestión de la Administración Pública Descentralizada*, cuando el Estado impulsa y expande las actividades industriales y agrícolas en el país, a través de unidades creadas por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por otra parte, con referencia a la prestación de servicios por entes de derecho social y por entes de derecho privado, se mencionan respectivamente a las siguientes:

*Prestación por personas de derecho social*: Se lleva a cabo por personas morales en el derecho social, como son las Sociedades Cooperativas, tanto de Intervención Oficial como de Participación Estatal.

*Prestación por personas de derecho privado:* Se puede dar en regímenes jurídicos diversos; en la prestación de los servicios públicos propios se distinguen figuras como la concesión, en la que un particular se encarga de prestar un servicio público o de ejecutar una obra pública, gracias a la transmisión temporal de derechos del poder público, de manera reglamentaria y merced a una remuneración prevista contractualmente, derivada de tasas que estén previamente autorizadas. Por lo que toca a los servicios públicos impropios, siendo éstos un cuasi servicio público, en la mayoría de los casos, funcionan a partir del régimen de autorizaciones, licencias o permisos.

*Del análisis realizado sobre el servicio público, se colige que la asignación de recursos públicos es un proceso complejo que implica planearlo, programarlo, presupuestarlo, ejecutarlo y evaluarlo, contestando a las preguntas de ¿qué? servicios públicos se prestan, ¿quién? y ¿a quién? se prestan, ¿cuándo? se prestan o deben prestarse, ¿dónde? hay que proporcionarlos y ¿cómo?, es decir, implica tener claros objetivos y metas, políticas y normas, estrategias, actividades y costos. En síntesis, es necesario un proceso articulado eficiente, que proporcione los mayores y mejores frutos a sus beneficiarios.*

*El estudio que se efectúa en este capítulo, permite concluir en que el Estado es destinatario del poder público que el pueblo le otorga, y que para el cumplimiento de sus fines –materializados en la producción de bienes y servicios públicos–, necesita asignar recursos públicos (que el mismo pueblo le proporciona) en forma eficiente, a través de la debida gestión del proceso administrativo público, que normativa y técnicamente no es rígida.*

## 6.2 INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

*En este subcapítulo se escudriña el pensamiento y las conclusiones de los estudiosos de la ciencia económica, en torno a las relaciones entre la economía y el Estado, particularmente sobre las formas y límites de la intervención de éste último en la primera, a partir de su concepción económica particular. El propósito es determinar la profundidad que válidamente debe tener esa intervención, con el objeto de establecer los aspectos sociales, económicos y de política que debe comprender la asignación de recursos. Se trata de relacionar el problema planteado con los planteamientos teóricos y empíricos habidos, para obtener conclusiones que permitan solventar la solución que se propone más adelante.*

### 1. Los clásicos y el Estado

#### a. Adam Smith (1723-1790)

Este pensador clásico, considerado como el iniciador de la ciencia económica, antes de introducirse en el estudio de las relaciones económicas, como plantea Casar (1989:88), analizó el contexto global de la sociedad y perfiló buena parte de los conocimientos de la ciencia social, con los viejos materiales de disciplinas tan generales y humanísticas como la historia, el Derecho y la filosofía moral<sup>3</sup>, haciendo de ésta última el vértice de toda su obra, y situando a la jurisprudencia o filosofía del Derecho, en el centro mismo del conjunto de su construcción teórica, incluida su visión de la economía.

Smith aplica su método de juicio moral a tres virtudes principales: la justicia, la beneficencia y la prudencia; lo que permite situar en sus exactos términos el lugar de la ética, el Derecho y la economía, como elementos integrados en una visión unitaria de la moral.

<sup>3</sup> Escribió primero el libro "La teoría de los sentimientos morales" (TSM) en 1759. Posteriormente dictó dos versiones de apuntes a sus alumnos en 1762-63, 1763-64 publicados después de su muerte como el libro "Lecciones de Jurisprudencia" y hasta 1776 "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones" que fue vista por el propio Smith como parte del estudio jurisprudencial contenido en la TSM.

La filosofía moral comprende, para él, la ética y la jurisprudencia, entendiendo por ésta última la “investigación sobre cuáles son las reglas naturales de justicia o principios generales que deben seguir y ser el fundamento de las leyes de todas las naciones”, e incluye, además de la justicia, “a la policía, los ingresos y las armas, como los mayores objetos del Derecho”. Por lo tanto, la jurisprudencia comprende dos tipos de estudio: “la justicia” –seguridad frente a los agravios y fundamento del gobierno civil– y la “economía política” –policía [política] e ingresos–, esto es, el suministro de bienes abundantes para la población y la provisión para el Estado de las rentas suficientes para cumplir sus funciones (Smith, 1996: 5, 6, 17 y 131).

El objeto de la justicia, como ya se señaló, para Smith “es la seguridad de toda persona frente a los agravios en su cuerpo, su reputación o su patrimonio y es la única virtud cuya defensa permite la utilización de la fuerza como medio”, eso se debe a que su observación no está dejada a la libertad de nuestras propias voluntades, y a que, de un lado, la existencia de la sociedad depende de su mantenimiento y, de otro, el Estado se justifica por la finalidad de su salvaguardia (de la justicia).

Smith, en sus obras las “Lecciones de Jurisprudencia” y “La riqueza de las naciones”, se centra en el análisis histórico y analítico del funcionamiento de las instituciones políticas, tanto en lo jurídico como en lo económico, toda vez que para él tanto la justicia como la prudencia, e incluso la benevolencia, son elementos integrables en el funcionamiento de las instituciones jurídico-políticas del Estado moderno, y como lo señala Alfonso Ruíz Miguel en su estudio preliminar a las lecciones de jurisprudencia de Smith (Smith 1996: XXV), una de cuyas funciones principales, pero no la única, es el mantenimiento de un sistema económico que fomente la riqueza y el bienestar de la nación, ya que la “economía política” es sólo una de las ramas del “sistema de gobierno civil”.

Señala que alrededor de la justicia giran las demás funciones del Estado: la defensa del territorio o armas, el fomento de la riqueza o policía, y el “tercer deber del soberano”, que impone un papel activo al Estado en la economía (Smith 1987: Libro XV, capítulo I). Establece que la justicia, en sentido amplio, abarca también a las armas –función de defensa de los ejércitos, que son condición de la existencia del Derecho y el Estado–, la policía –la limpieza, la seguridad y la moderación de precios o abundancia– y los ingresos públicos –compensar el tiempo y el trabajo empleado en los negocios del Estado por los magistrados y “sufragar los gastos del gobierno”.

Smith planteó que el motor básico del sistema económico, reside en el autointerés de los distintos individuos que contratan entre sí para subsistir, subvenir a sus necesidades y mejorar su bienestar (Smith, 1987:17), confirmándolo con la famosa imagen de la mano invisible como mecanismo impersonal, independiente de la voluntad de los individuos para la consecución del interés general, a través de la interacción de numerosas acciones que buscan un interés particular (Smith, 1987:402); sin embargo, esto no constituyó, para él, el único criterio de la organización social, sino que la actividad económica, por estar garantizada por el Estado, está sometida a límites impuestos en aras de la justicia. La existencia necesaria y justificada del Estado, es condición de la justicia que impone limitaciones a la libertad natural, como también la defensa nacional y ciertas obras y establecimientos públicos.

Smith propone, además, como función del Estado, establecer un sistema de educación general y obligatoria con la finalidad no sólo de beneficiarse de la instrucción, sino también de evitar la “enorme ignorancia y estupidez que, en una sociedad civilizada, parece entumecer la inteligencia de todas las capas bajas del pueblo” (Smith, 1987:692).

***En síntesis, para Adam Smith, el Estado debería intervenir en la economía, a fin de: mantener un sistema económico que fomente la riqueza y el bienestar de la nación; moderar los precios o abundancia (Smith, 1996: 131); y limitar la libertad natural para garantizar la actividad económica.***

***Todo ello, con independencia de sus otras funciones, que son: salvaguardar la justicia, sufragar un sistema de educación general y obligatoria y sufragar los gastos del gobierno.***

Por último, es justo señalar que Adam Smith no fue un defensor de que el criterio básico del papel del Estado fuera la maximización de la riqueza y, por lo tanto, no fue un dogmático paladín del Estado mínimo; más bien, por el contrario, como diría Malloy (1994:129-32,137,141), estaría más cerca de un cierto, aunque limitado, intervencionismo socialdemócrata, es decir, aceptaba un papel del Estado en la economía más protagonista, dado su realismo político (o científico-político), de lo que pretende una dogmática y estricta doctrina liberal, sin dejar de reconocer que “el gobierno está a menudo dirigido por intereses distintos a la idea de bienestar común, en ese sentido busca su propio interés como una naturaleza de su ser”.

#### b. David Ricardo (1772-1823)

Este brillante economista sentó las bases de la modelación –científica– en materia económica, pero sobre todo fue un gran teórico. Su obra empieza caracterizando al valor –relativo o de cambio– a partir de la cantidad de trabajo para su producción (valor-trabajo), ocupándose de las mercancías resultado de procesos repetibles y determinando su precio natural, lo cual constituye la piedra sobre la que descansa su trabajo y en particular el que considera el principal problema de la economía política, que es la determinación de las “leyes de la distribución” a partir de la solución del problema clave, que es el nivel de la “tasa de beneficios”, para comprender el proceso de acumulación del capital. Estableció que las variables distributivas eran la renta de la tierra, la tasa de beneficio y el salario.

Ricardo afirma que los rendimientos decrecientes de la tierra llevan a un estado estacionario, a pesar del paliativo del progreso técnico, dada la disminución de la tasa de beneficios, lo que haría que los capitalistas perdieran el estímulo para acumular y los terratenientes se apropiaran de la mayor parte del excedente económico, en tanto la población continuara aumentando.

Ahora bien, en su obra, Ricardo dedica gran esfuerzo al asunto tributario y esto es lo único que finalmente le hace establecer algunas relaciones con el Estado, pero de ellas no es posible deducir una posición clara respecto de la intervención del Estado en la economía y de sus funciones, sino más bien las limitaciones de dicha intervención. Entre sus menciones, destacan las siguientes:

Que el Estado cobra impuestos para fines de guerra o para sus gastos ordinarios, que se destinan principalmente a la manutención de trabajadores improductivos, pero trabajadores a pesar de todo. Y que no existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de acumulación, ya que todos inciden sobre el ingreso o el capital, y que cuando recaen sobre el primero, el capital nacional no se ve afectado y la demanda no disminuye, sólo altera su naturaleza. (Ricardo, 1959: 114 - 116, 166,178).

Señaló que un mal de toda tributación, es que eleva el valor de cambio de los artículos de demanda general y por tanto desalienta el cultivo y la producción; sin embargo, concuerda con Smith en que las cargas del Estado deben compartirlas todos, en proporción a sus medios, lo que debe inspirar a toda la tributación (Ricardo, 1959: 140, 153).

Consideró que un impuesto bien regulado sobre las utilidades, restituiría el precio monetario de los artículos al mismo que tenían antes de establecerlo, y señaló que el impuesto sobre los salarios es al final un impuesto indirecto sobre las utilidades, porque el salario está siempre al nivel de subsistencia. Ahora bien, los bienes adecuados para la imposición son los que se producen con facilidad con ayuda de la naturaleza o destreza humana (Ricardo, 1959: 161, 162, 180).

***De lo expuesto, se desprende que Ricardo, aun teniendo un pensamiento científico, no analizó las relaciones con el Estado y tampoco sus funciones más allá de la política tributaria; sin embargo, se infiere que estas últimas las consideró en los términos planteados por Smith, a pesar de tener***

*algunas discrepancias teóricas con él, de otra índole, por lo que se ajustan a una concepción de limitada intervención en la economía.*

c. Thomas Robert Malthus (1776-1834)

Malthus fue un connotado estudioso de los fenómenos económicos. En su primera obra, “Ensayo sobre el principio de la población” estudia los efectos sobre la pobreza del crecimiento sin control de la población y en su obra “Principios de Economía Política” presenta su concepción sobre las principales variables de la economía, con especial énfasis en la demanda efectiva (para mayor información, ver Apéndice 10 ).

En relación con el tema de esta investigación, señaló que la intervención del gobierno en la economía debe ser muy sencilla y fácil, para que el pueblo progrese hacia la riqueza y la prosperidad y considera, como un hecho, que son en alguna medida deberes del soberano (Estado): tanto la educación y el amparo al pobre, la construcción y sostenimiento de caminos, canales, muelles públicos, como la colonización e inmigración y el mantenimiento de fuertes y establecimientos en países extranjeros. Así mismo, señala como deberes del Estado, a la administración de un cuerpo de leyes y a su cambio, cuando se requiera (Malthus, 1977: 14).

Establece que el Estado tiene buenas razones para actuar y no dejar las cosas como están, y señala la necesidad de los impuestos, los cuales, dado que interfieren en el trabajo y riqueza individuales, deben hacerse efectivos con el menor perjuicio a la prosperidad y la felicidad de los individuos. Justifica la intervención del Estado pero, dice, “sin gobernar demasiado”.

Justifica también como funciones del Estado, asegurar la libertad civil y política y la enseñanza. Las primeras, mediante un código de leyes justas aplicadas con imparcialidad, señalando que si crecen los salarios reales y el poder de compra, pueden darse dos efectos, o crece la población y esas ventajas se destinan sólo al mantenimiento de familias numerosas o se mejoran los alimentos, las cosas útiles e incluso el lujo. En el primer caso, porque el despotismo, la opresión y la ignorancia provoquen que no se tenga la voluntad de juzgar el porvenir y la predisposición a la sumisión, y en el segundo, por circunstancias que tienden a elevar el carácter de las clases inferiores, que las hacen actuar mirando hacia delante y éstas son, precisamente, la libertad civil y política y la enseñanza, siendo ésta última la que fortifica a las primeras (ibid:190, 191).

Por último, también planteó el absurdo de pensar en que una disminución repentina de la deuda nacional y la supresión de los impuestos, han de conducir necesariamente al aumento de la riqueza nacional y a dar empleo a las clases trabajadoras, dado que no generarían un aumento del consumo efectivo y, por lo tanto, el aprovechamiento de la capacidad productiva. Por lo cual, expresó que sería deseable disminuir gradualmente la deuda nacional y no aumentarla en el futuro, ya que sus efectos pasados han sido favorables a la riqueza y a la ventajosa distribución de la producción, contrarrestando los inconvenientes ocasionados al comercio (ibid: 343-345).

*En relación con la intervención del Estado en la economía, puede resumirse el pensamiento de Malthus, señalando que para él la intervención debe ajustarse a: la administración y promulgación de las leyes para asegurar la libertad civil y política; la atención de la educación generalizada; la realización de obras públicas en beneficio del sistema económico, es decir, a la creación de infraestructura básica; cobrar impuestos en forma mesurada y controlar la deuda pública. Justifica la acción más directa del Estado en la economía si el propósito es estimular la demanda efectiva.*

d. John Stuart Mill (1806-1873)

Concedió al Estado un papel, aunque con el mismo énfasis de Smith, de mayor importancia. La obligación del Estado era, además de sus *funciones necesarias*, preservar el bienestar de la sociedad

mediante su participación en educación general, conservación del entorno, protección de contratos, regulación de los servicios públicos y caridad. La distribución del ingreso era una parte fundamental de su reforma social. Una vez alcanzado el estado estacionario, como lo expuso Ricardo<sup>4</sup>, el Estado debería iniciar un proceso de redistribución de la riqueza.

***Mill advirtió la diferencia entre libertades comerciales e individuales, dispuesto a sacrificar las primeras en favor de las segundas, reconociendo en este hecho otra labor estatal. De cualquier modo, su contribución a la formación de una teoría sobre la forma en que la participación estatal influye en la libertad, es poca.***

e. Carlos Marx (1818-1883)

Marx es un crítico profundo de la organización social de su época. Se enfoca al estudio económico de la sociedad capitalista señalando que las relaciones de producción y distribución no son el resultado de leyes naturales, sino de una sociedad cambiante en el curso de la historia y que por lo tanto tales relaciones son relativas y transitorias.

Destaca en su obra, la idea de que el trabajador produce, tanto el valor para cubrir su salario (tiempo de trabajo necesario) como el desgaste de los bienes de producción, a este valor excedente, él le llama "plusvalor", que no se paga a los trabajadores y se lo apropian los capitalistas, es decir, es el móvil de la producción capitalista (una descripción sintética de sus ideas se encuentra en el Apéndice 10).

Su teoría se enfoca finalmente al Estado burgués, afirma que el Estado "no es otra cosa que la forma de organización que los burgueses se dan por necesidad, tanto hacia el exterior como hacia el interior, a fin de garantizar recíprocamente su propiedad y sus intereses".

Plantea que el pasar de un Estado en el cual la clase dominante es la burguesía, a un Estado en el cual la clase dominante será el proletariado, no se daría a través de la conquista del poder estatal burgués, sino que exige la destrucción de aquellas instituciones y su substitución con instituciones completamente diferentes, y hace las siguientes indicaciones básicas: supresión del ejército y la policía y su substitución por el pueblo armado, funcionarios de elección bajo control popular responsables y revocables, jueces elegibles y revocables, sufragio universal para elegir delegados, abolición de los poderes y amplia descentralización, capaz de reducir a pocas y esenciales las funciones del gobierno central.

Por último, Marx concluye en que el Estado en el cual la clase dominante es el proletariado, no es como todos los otros, porque está destinado a ser el último, ya que es un Estado de transición a la sociedad sin Estado.

***Marx, en su radicalismo, señala los inconvenientes insuperables de un Estado "propiedad de la clase dominante burguesa", como una maquinaria a su servicio, para el sojuzgamiento de la clase dominada, "el proletariado", y en esa virtud, no encuentra otra función de ese Estado y de su participación en la economía. Plantea, como única solución, la destrucción de ese Estado para sustituirlo por uno transitorio, en el que la clase dominante, detentadora de él, sea el proletariado, destinado finalmente a desaparecer, al no haber ya necesidad del mismo, puesto que la clase dominante es la mayoría. Tal vez, la diferencia esencial es que los clásicos se refieren a lo que debe ser el Estado y él se refiere a lo que es el Estado***<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Para David Ricardo el estado estacionario es cuando se presenta la anulación de la tasa de ganancia en la economía, es decir, cuando la tasa de ganancias solo paga la reposición del capital.

<sup>5</sup> Los clásicos en relación a la ciencia económica, ofrecen prescripciones para la acción basadas en juicios de valor personales y subjetivos; se ocupan "de lo que debería ser" la actividad económica. Responden a criterios éticos, ideológicos o políticos sobre lo que se considera deseable o indeseable (economía normativa). A diferencia de la economía positiva, la cual se define como la ciencia que busca explicaciones objetivas del funcionamiento de los fenómenos económicos; se ocupa "de lo que es o podría ser". Trata de establecer proposiciones del tipo "si se dan tales circunstancias, entonces tendrán lugar tales acontecimientos".

## f. Los clásicos y la intervención estatal en la economía

*En general, desde Smith hasta Mill, todos los clásicos le asignan al Estado funciones necesarias sociales y políticas y las mínimas económicas, aquellas que hagan que la libertad –para algunos más y para otros menos restringida– se despliegue y sean las fuerzas de la oferta, y en otras de la demanda, y la protección de los derechos de propiedad, las que permitan el funcionamiento eficiente del sistema económico. Quizás el que más desventajas le vea al Estado, como detentador de impuestos y con ello desequilibrador, en ocasiones, del mercado es Ricardo.*

*Marx no le atribuye más funciones al Estado que las de medio de la burguesía para el dominio del proletariado, por lo que su posición es tajante al plantear como solución su destrucción para el advenimiento de otro nuevo Estado (transitorio) que represente al proletariado; sin embargo, refiriéndose al gobierno central de este último, aboga por una amplia descentralización que minimice sus funciones.*

## 2. El estado y los neoclásicos

*El problema central que esta investigación analiza, se relaciona con el nivel de eficacia y eficiencia, y su justificación, con que el Estado asigna los recursos públicos; sin embargo, éste no es un problema de ninguna manera independiente de la propia naturaleza del Estado y del papel que tenga, y se piensa deba tener, en la economía. Determinar cuál es el papel que los llamados economistas neoclásicos le dieron es de gran importancia, toda vez que su pensamiento sigue permeando a las élites políticas que detentan el Estado en amplias partes del planeta y a los organismos internacionales que influyen en el mundo globalizado del siglo XXI.*

*Entre los más destacados representantes de esta escuela, se encuentran: León Walras, William Stanley Jevons, Alfred Marshall, Carl Menger, Wilfrido Pareto e Irwing Fisher, quienes llevaron a cabo sus desarrollos independientemente, pero en algunos casos son coincidentes, aun cuando se atribuye a Marshall la síntesis. En este análisis, no exhaustivo, se estudiará el punto de vista de sólo algunos de ellos. La orientación del estudio económico de la producción y distribución se desvió a la determinación de los precios y de las distintas manifestaciones de los factores de la producción, lo cual despojó a la economía de su contenido social, para arribar a una nueva concepción “pura” de la economía.*

### a. León Walras (1834-1910)

Su principal contribución al desarrollo del análisis económico, la constituye la construcción del equilibrio general competitivo, a partir de la idea de que “todos los componentes de la riqueza social son demandados y ofrecidos en mercados que en la realidad operan en forma simultánea y, por tanto, influyen unos sobre otros” (para una síntesis de sus ideas, ver Apéndice 10).

Específicamente, justificó la intervención del Estado, diciendo: “Es cierto que una economía no podría funcionar sin la intervención de la autoridad encargada de mantener el orden y la seguridad, de administrar justicia, de garantizar la defensa nacional y de hacer muchas otras cosas más” (ibid:714) y de sus escritos sobre economía aplicada se deducen, además, como deberes de la autoridad: educación, monopolios naturales necesarios, intervención monetaria, bienes municipales, vivienda y condiciones de trabajo.

Señala que el Estado no es empresario, ni vende sus servicios en el mercado –pues vende frecuentemente con pérdidas– sino que los entrega gratuitamente, lo cual Walras justifica, diciendo que esos servicios son “objeto de consumo colectivo y no individual”.

Plantea dos formas de proveer las necesidades del Estado (gastos públicos): haciéndolo intervenir, al mismo tiempo que a los individuos, en la distribución de la riqueza social, dotándole de propiedades, y

practicando en su beneficio, una deducción de las rentas de los individuos, por medio de los impuestos. Considera, como dos objetivos valiosos, los atribuidos por Smith a la economía política “proporcionar a la gente unos ingresos abundantes y al Estado unos ingresos suficientes”, pero no como objetivos de una ciencia, afirmando que “los individuos deben ser tratados con equidad si todos contribuyen, cada uno según sus posibilidades, y sin equidad si unos resultan sacrificados y otros privilegiados” (Walras, 1987:142).

Discurre que “el Estado no debe destruir sistemáticamente la fuente de la riqueza nacional”, sólo deben recaer los impuestos sobre los servicios que constituyen los fondos disponibles para el consumo. Clasifica los impuestos en dos tipos: directos, sobre los servicios de consumo y productos, –rentas de los terratenientes, parte de los salarios, e intereses de los capitalistas– e indirectos –adelanto de los empresarios de esos impuestos– (ibid:717), y concluye respecto de ellos que todos, excepto los que gravan el valor de las tierras, alteran el funcionamiento del sistema competitivo.

Fundamenta esta conclusión en su “teoría de la propiedad y la justicia” basada en dos razones: la primera, de origen jurídico, diciendo “las facultades personales son, por derecho natural, propiedad del individuo, las tierras son, por derecho natural, propiedad del Estado” (en su Teoría de la Propiedad) y la segunda, en el hecho de que la propiedad estatal de las tierras permitiría un sector público sano financieramente y que obtendría sus ingresos sin afectar al sistema competitivo y a la eficiencia. Esto es así porque un impuesto proporcional estable sobre la renta de las tierras, es idéntico a una disminución, en proporción, igual al tipo del valor de las mismas, lo que no afecta a la riqueza social, ni a la “asignación de recursos”, según Walras.

*A pesar de que el propio Walras se autocalificó de socialista, en una posición que calificó de síntesis entre el socialismo y el liberalismo o socialista científico, su posición respecto a la intervención del Estado en la economía no distó mucho de la de los clásicos, aceptando que además de las funciones tradicionales señaladas por todos ellos, podría intervenir en la nacionalización de los monopolios naturales, asegurando la eficacia y fiabilidad del mercado de capitales, y adquiriendo tierras y arrendándolas a los particulares.*

#### b. William Stanley Jevons (1835-1882)

Es considerado como el primer representante de la escuela marginalista en Inglaterra, ya que en su obra<sup>6</sup> “Teoría de la economía política”, presenta su teoría del valor, la cual rompe con la tradición clásica al afirmar que el “grado final de utilidad” o utilidad marginal (como fue llamada después) que una mercancía proporcionaría, es la que determina su valor y no el costo de su producción. (ver Apéndice 10).

Conjuntamente con Leroy, Mill y otros, en el marco del liberalismo económico, considera que el Estado no debía intervenir en la creación de billetes, ya que su intervención obedecería principalmente a no siempre justificadas necesidades de los gobiernos, y por lo tanto, acorde con técnicas bancarias sanas y atendiendo al carácter de documentos mercantiles de los billetes, su creación correspondería a la esfera de los particulares.

#### c. Alfred Marshall (1842-1924)

Su mayor contribución a la Economía fue tanto metodológica –introdujo el método del equilibrio parcial como instrumento para la investigación y análisis– como constructiva, descubrió, entre otros: la noción de sustitución en el margen; la noción de ganancia o renta del consumidor; la doctrina de las cuasirentas; la definición y expresión exacta de la elasticidad de la demanda; el papel de las economías

<sup>6</sup> Entre sus obras destacan: Teoría de la economía política (1871), Los principios de la ciencia (1874), Dinero y mecanismos de intercambio (1875), La periodicidad de las crisis comerciales y sus justificaciones físicas (1878), Lógica pura (1890).

internas y externas en los rendimientos crecientes; la firma representativa; y el análisis y clasificación de los problemas del valor en función del tiempo (para mayor información sobre su obra, ver Apéndice 10).

En relación con la intervención del Estado en la economía, Marshall no hace referencias directas, pero se intuye, dada su concepción de libertad económica, que tal intervención debe ser limitada. En sus escasas menciones, afirmaba: “existen muchas razones para temer que la propiedad colectiva de los medios de producción reduciría las energías de la humanidad y detendría el progreso económico” (Marshall, 1957: 585).

Aceptaba que el Estado impusiera un sistema tributario para sufragar sus gastos, pero señalaba que dicho sistema “debe estar ajustado en una graduación más o menos precipitada a las rentas de las personas o, mejor aún, a sus gastos” (Marshall, 1957: 661) y agregaba: “nadie debe quedar exceptuado”.

Marshall parece sugerir que una política fiscal que conduzca, a través de un sistema de impuestos y subsidios, a desplazar recursos productivos de las ramas con rendimientos fuertemente decrecientes hacia las ramas con rendimientos fuertemente crecientes (Marshall, 1957:389), conseguirá mejorar el bienestar de la colectividad.

A pesar de ello, el motor de fondo que se quería demostrar era que los mercados libres no eran del todo eficientes y que la intervención podía acercarlos más al óptimo, esto es, se ponen en duda las ventajas de la competencia pura y perfecta, y se da una justificación de la intervención del Estado con la ayuda de instrumentos analíticos directamente derivados de la propia teoría de la competencia.

*Marshall parece, por sus pocas referencias al tema, que no atribuye al Estado más intervención en la economía, que aquella que se refiere a las funciones tradicionales aceptadas por todos y a asegurar la libertad económica. Acepta la existencia de la desigualdad de la riqueza y propone invertir en educación para elevar las oportunidades de los que menos tienen. Considera necesarios los impuestos y discurre una serie de características del sistema tributario, que determina a partir de su análisis del “excedente del consumidor”.*

*La escuela Neoclásica o Escuela Marginalista, para explicar los fenómenos económicos, centró su atención en el margen o límite donde se toman decisiones, evaluando las características de la última unidad del conjunto. Para esta escuela, predomina la competencia perfecta, los sujetos no tienen poder para influir en los precios de mercado; la demanda, que depende de la utilidad marginal, es una fuerza que determina los precios en el mercado; la conducta humana es racional, maximizadora de utilidad articulando medios escasos y usos múltiples y evalúa costos y beneficios. Al igual que los clásicos, defiende el laissez faire (Estado limitado y no interventor en economía). Las leyes económicas no son obstáculo para la consecución de beneficios sociales.*

### 3. Keynes, Kalecki y el Estado

*Poco después de la primera Guerra Mundial, el comportamiento de la economía mundial inició una tendencia al deterioro, que tuvo su más brutal expresión en el año de 1929, continuando los siguientes años. La ciencia económica desarrollada no encontró una explicación y menos aún una respuesta-solución. La idea reinante, con diferentes tonos planteaba la libertad de mercados y una actuación del Estado limitada a sus funciones consideradas tradicionales y a una intervención en la economía, con el propósito casi único de asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado.*

*Esa línea de pensamiento había venido gestando una posición teórica que, entre otras diferencias con la teoría convencional, presentaba la no aceptación de que el mercado sólo y siempre era un asignador de recursos eficiente, sino que, por el contrario, por muy diversas razones tenía fallas, y que para enmendarlas o mitigarlas era necesaria la intervención del Estado, lo cual implicó una nueva y*

*revolucionaria concepción del Estado. Ésta es la razón por la que se ha considerado esencial este análisis, dada su íntima relación con el problema planteado sobre la asignación de recursos realizada por el Estado en el ámbito público y cuyos efectos e impactos se manifiestan en las necesidades sociales.*

*Entre los críticos a la teoría ortodoxa destacan: Keynes, en Inglaterra; Kalecki, en Polonia y Myrdal, en Suecia. Como una aproximación a estas ideas, a continuación se hace un breve recuento sólo de las de Keynes y Kalecki.*

a. John Mynard Keynes (1883-1946).

Keynes centró su argumentación en la idea de “que el nivel de ahorro se deriva del nivel de ingreso, el que a su vez, proviene de la inversión”. Sostenía que ante el desempleo, un incremento en la inversión elevaría rápidamente el ingreso y éste el consumo y el ahorro. Al aumentar el consumo, o sea, el ingreso que no se ahorra, el que se gasta, aumenta el ingreso hasta que el ahorro iguala a la inversión. (para un resumen de su obra, acudir al Apéndice 10 ).

Si el ahorro neto (con ocupación plena) terminara antes que el capital hubiera llegado a ser lo bastante abundante, todavía sería posible que el ahorro colectivo pudiera mantenerse “por medio de la intervención del Estado”, para lograr un aumento en el volumen de capital, hasta que deje de ser escaso, de manera que el inversionista sin funciones (simple rentista) no reciba ya bonificación alguna.

Dicha intervención del Estado, si bien implica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que hoy están en manos de la iniciativa privada, no supone que siguen existiendo muchos campos de la economía que no afecta. “El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios”.

Manifestó que “no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir”, “fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir, no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes”, dichos “controles centrales necesarios para alcanzar la ocupación plena llevan consigo, por supuesto, una gran parte de las funciones tradicionales del gobierno”.

Para hacer justicia a la propuesta de intervención del Estado de Keynes, es fundamental reproducir sus palabras escritas: “Pero, por encima de todo, el individualismo es la mejor salvaguarda de la libertad personal si puede ser purgado en sus defectos y abusos, en el sentido que, comparado con cualquier otro sistema, amplía considerablemente el campo en que puede manifestarse la facultad de elección personal” (Keynes, 1977: 334).

Por último, hizo ver que, bajo el sistema de *laissez faire* nacional y el patrón oro internacional, no habrá medio disponible de que pudiera echar mano el gobierno, para mitigar la miseria económica en el interior, excepto el de la competencia de los mercados, ya que se desecha cualquier medida que pudiera ayudar a un estado de desocupación crónica y subocupación intermitente.

***Como se desprende de lo analizado, Keynes planteó una teoría alternativa a la clásica y a la neoclásica, buscando la solución a los problemas económicos de los años treinta del siglo XX, negando la existencia de fuerzas equilibradoras de origen “natural”, particularmente cuando los mercados o las actitudes sociales y psicológicas se apartaban de su comportamiento “normal”. Sus preocupaciones fueron el ingreso y la ocupación.***

***Cuando la inversión caía, señaló, el Estado debe intervenir para compensar esa caída, evitando con ello la caída de la producción, del empleo y del ingreso. Se puede concluir que atribuyó al Estado***

*una intervención en la economía, mayor que la planteada por los representantes de las escuelas económicas anteriores, pero siempre sin afectar la libertad individual mas allá de lo requerido para purgar defectos y abusos y sólo lo suficiente para equilibrar y restituir el estado de cosas a la normalidad –lo más aproximado al pleno empleo–.*

b. Michal Kalecki, (1899-1970)

Para Kalecki, "la aceleración del ritmo de inversión real no puede durar indefinidamente. Cuando el ritmo de inversión deja de crecer, el nivel de beneficios corrientes deja de aumentar. Pero el volumen de capacidad productiva que compete para vender sigue creciendo de modo continuo. Por esta razón, el tipo de beneficio deja de crecer con lo que el auge llega a su fin. La prosperidad no puede durar siempre, la tragedia de la inversión es que provoca la crisis precisamente porque es útil" (Kalecki, 1973: 67). (ver Apéndice 10)

Afirma también, que "Los trabajadores gastan lo que reciben y los capitalistas reciben lo que gastan" (opcit, 1980: 8). Es por ello que se pronuncia a favor de la intervención del Estado en la economía, considerándolo como promotor del consumo, ya que si la intervención pública se dirige hacia al fomento del consumo de los trabajadores, se generan necesariamente beneficios para los capitalistas (ibid, 1973:67).

Consideró, entonces, que los gobiernos debían de intervenir para contrarrestar la crisis por medio de la inversión pública, ya que: "...los capitalistas en su conjunto determinan sus propios beneficios por medio de la magnitud de su inversión y de su consumo personal. En cierto modo son los 'forjadores de su propio destino' pero la manera como lo forjan está determinada por factores objetivos, por lo que en definitiva, las fluctuaciones de los beneficios son inevitables" (ibidem).

Kalecki sostiene que el financiamiento de la inversión pública, mediante la tributación sobre los beneficios, es más eficiente que las tradicionales -y ortodoxas- políticas monetarias, como mecanismo antinflacionario, ya que al gravar los beneficios, desincentiva la producción de bienes no esenciales para el consumo de los capitalistas, lo cual aunque reduce el empleo industrial en ese sector, por un lado, "ayuda a mitigar las presiones inflacionistas" y, por el otro, conllevaría una reducción correspondiente en la importación de los bienes de lujo.

Dicho mecanismo de financiación, aunque "no [neutralizará] completamente el impacto inflacionista de esta inversión" (opcit:67), sí evita o reduce la emisión inorgánica de dinero (el famoso "maquinazo") (opcit, 1980:32). Kalecki define, además, la inversión como el *output* de bienes de capital (maquinaria y equipo) y existencias, que se supone hace extensiva a los destinos privado y público de dicha inversión. Sin embargo, dentro de este esquema, el financiamiento de la inversión pública consiste en una "transferencia del ahorro (de los capitalistas) a los impuestos"(opcit, 1984:63).

*Como se desprende del breve análisis realizado, Kalecki también llegó a conclusiones análogas a las de Keynes, respecto de la demanda efectiva y la asignación de recursos por el mercado, y por tanto se mostró a favor de la intervención del Estado en la economía, concibiéndolo como un promotor del consumo y de la inversión pública, lo que representa un giro sobre la concepción no sólo de la intervención del Estado en la economía sino de toda su función, respecto de la tradición ortodoxa.*

#### **4. La economía como asignación de recursos y el Estado.**

*Aunque diversos estudiosos –clásicos y neoclásicos– hicieron una referencia específica a la función asignadora de recursos por el mercado, es posible señalar, por una parte, que Robbins incorporó esta idea a la definición de economía y, por la otra, que Arrow, Debreu y Hahn consolidaron la teoría del equilibrio general competitivo iniciada por Walras, cuyos fundamentos se refieren a esa misma función del mercado.*

*Esta posición teórica se plantea en una sociedad plenamente descentralizada, que lleva implícita una inexistente o muy limitada intervención del Estado en la economía, por lo que se ha considerado necesario, en razón del problema que aborda esta investigación, explorar sus implicaciones respecto de dicha intervención.*

a. Lionel Robbins (1898-1984)

Robbins, profesor de la London School of Economics, impulsó un renacimiento del pensamiento liberal. Su contribución metodológica fue notable, exponiéndose básicamente en su *Ensayo sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica*, publicado en 1932, donde redefine el campo de la economía como “la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación” [Robbins, 1951:39](para una breve explicación de sus ideas, ver Apéndice 10).

En 1930, cuando el keynesianismo comenzaba a asumir el control en Gran Bretaña, Robbins era el único miembro del consejo consultivo económico que se opuso a las restricciones de importación y a los gastos de trabajos públicos como los medios para aliviar la depresión, pues, para Robbins la depresión fue causada por un bajo ahorro en la economía como lo señala en su obra *La Gran Depresión* de 1934, que simplifica sus opiniones anti-keynesianas. Aunque él siguió siendo opositor del keynesianismo para el resto de la década, las opiniones de Robbins experimentaron un cambio profundo después de la Segunda Guerra Mundial. En *El problema económico en paz y guerra* publicado en 1947, Robbins abogó por las políticas de Keynes del empleo completo con control de la demanda agregada.

***Aunque Robbins era abogado del liberalismo y, por lo tanto, de una cuasi-nula intervención del Estado en la economía, hizo numerosas excepciones al respecto, por ejemplo, en su principio relativo a la educación, en el que señala como un deber del gobierno, subvencionar a cualquier aspirante calificado para una educación más alta, es decir, que todo estudiante capacitado que lo solicite, debe tener acceso gratuito a la Universidad***

b. Kenneth J. Arrow (1921- ), Gerard Debreu (1921- ) y H. F. Hahn (1925- )

Estos economistas han trascendido por sus decisivas aportaciones a las teorías del equilibrio general y del bienestar; el modelo de equilibrio en una economía competitiva en conjunto, desarrollado en 1954 por los dos primeros y más adelante, en 1971, reformulado por Arrow y Hahn, es una de las grandes aportaciones a la economía, como ciencia formalizada normativa.

El modelo Arrow-Debreu (1954), parte de la premisa de que cada consumidor o productor considera los precios como dados, independientemente de sus decisiones, esto es, que existe competencia perfecta en la economía, bajo la cual sólo puede existir el equilibrio competitivo, pues “... el modelo [competitivo] es la prescripción de las condiciones bajo las cuales las ecuaciones del equilibrio competitivo tienen una solución” (Arrow-Debreu, 1954:265). Así mismo, argumentan que en un equilibrio competitivo –bajo ciertos supuestos de las preferencias de los consumidores y productores– la asignación de recursos es óptima en el sentido de Pareto, de ahí su importancia para la economía del bienestar (ibid:265) (ver Apéndice 10).

Arrow-Hahn (1971:116-117) argumentan que si el Estado desea obtener una asignación eficiente<sup>7</sup> en el sentido de Pareto, es necesario que calcule un vector de precios viable, es decir, que maximice las utilidades y beneficios de los consumidores y empresas respectivamente, además de que escoja, para cada individuo, una dotación inicial y participaciones en la propiedad de las diversas empresas, esto es, para alcanzar una asignación óptima, es necesario una redistribución de los activos iniciales, a lo que

<sup>7</sup> Arrow-Hahn utilizan el término eficiente en lugar de óptimo, dado a que el primero podría asignar utilidades sumamente bajas a algunas unidades familiares, y por tanto, no sería óptima en ningún sentido de la ética distributiva. (Arrow-Hahn, 1971:113)

seguirá la obtención de un equilibrio. Sin embargo, como lo aclaran Arrow-Hahn (1971:117), existen varias cuestiones que deben tomarse en cuenta, tales como los efectos externos (externalidades), la información asimétrica y que el equilibrio resultante podría no ser el único o estable, sino más bien, un “equilibrio compensado”.

*Como se desprende de lo analizado, el gran problema de la economía es la asignación de recursos óptima, o al menos eficiente, considerando que, “dadas” ciertas dotaciones iniciales y un sistema de gustos y preferencias, puede haber un equilibrio general en una sociedad de competencia perfecta y de decisiones plenamente descentralizadas. En este modelo, el Estado debe tomar un papel tal que no se afecten esas condiciones; sin embargo, al referirse a la economía del bienestar, se postula una intervención hipotética del Estado en la redistribución de las dotaciones iniciales (señalando la imposibilidad de ésta al tratarse de habilidades de la mano de obra, por lo que debe asumir la forma de poder de compra en abstracto) y en la propiedad de las empresas y, por lo tanto, del ingreso, para alcanzar un equilibrio compensado, no óptimo.*

## 5. La economía y el Estado en la segunda mitad del siglo XX

*A partir de la segunda mitad del siglo XX, con excepción de los avances del equilibrio general competitivo, la ciencia económica no ha tenido avances significativos en sus estructuras teóricas, sin omitir avances en temas específicos muy importantes. En general, han aparecido nuevos paradigmas que retoman el centro de las ideas clásicas, neoclásicas y keynesianas, adaptándolas, exacerbándolas y minimizándolas, en ocasiones incluso hasta por razones no estrictamente teóricas o científicas. Por esa razón, en este último apartado de este subcapítulo, se hace un rápido recorrido de algunas escuelas y corrientes, remarcando las especificidades que han dado a la intervención del Estado en la economía.*

### a. Teorías de crecimiento económico

Como es bien sabido, después de la Segunda Guerra Mundial se registró un crecimiento económico sostenido, que fue el objeto de atención de los economistas, quienes a través de sus investigaciones, elaboraron modelos teóricos que explicaran tanto los factores que determinaban el crecimiento económico, como la manera de sostener efectivamente el desarrollo.

Algunos de los economistas que llevaron a cabo dichas investigaciones fueron Roy Harrod, Domar, Hicks, Neuman, Robinson, Kaldor, Leontief, Solow y Samuelson, quienes a pesar de tener diferencias entre ellos, tienen en común algunos supuestos, entre los que destacan: la ausencia de gobierno o de comercio internacional y las precondiciones para adquirir un crecimiento continuo y equilibrado. En muchos casos no se interesaron en el comportamiento macroeconómico, pues sus modelos se enfocaron en ilustrar el comportamiento de una variable.

Así mismo, paralelamente a estas investigaciones, se realizaron estudios orientados a explicar el subdesarrollo, los cuales contribuyeron a dejar a un lado la idea de las etapas de crecimiento que un país debe pasar para alcanzar los estadios de otras naciones avanzadas, pues el subdesarrollo constituye una realidad histórica concreta y no corresponde a una fase del capitalismo.

### b. Monetarismo

Hacia mediados de los años setenta, se presentó una crisis mundial que significó el rompimiento de la ola ascendente del periodo de la posguerra. Este rompimiento se debe al agotamiento de las condiciones tecnológicas y productivas, así como del marco social institucional prevaleciente en el periodo de la posguerra.

En este marco, resurgen las ideas ortodoxas de la economía, pero a diferencia del siglo XIX - en el cual la escuela neoclásica promovió nuevos planteamientos teóricos-, este retorno se basó en la teoría

cuantitativa del dinero, embozada en el siglo XVII y formalizada en el siglo XIX, según la cual, la oferta de dinero y la velocidad de circulación determinan el nivel de precios.

Así pues, surge la escuela monetarista, de la cual se derivan dos vertientes: el monetarismo Friedmaniano y la economía de la oferta, que bogan por una contracción de la oferta monetaria, por la no intervención del Estado en la economía e incluso su eliminación como agente económico, por la reducción de las tasas impositivas y la eliminación de regulaciones de mercado, esto es, retoman el viejo dogma del dejar hacer, dejar pasar.

La propuesta esencial del monetarismo Friedmaniano es que la inflación es, en todo lugar y en todo momento, un fenómeno monetario, pues para Milton Friedman y otros miembros de la Escuela de Chicago, un aumento en el ritmo de crecimiento de la oferta de dinero y de la velocidad de circulación, conllevan a un crecimiento en el ritmo de inflación, en vez de producir un aumento en la tasa de crecimiento real del producto y la elevación en el nivel de empleo.

Para esta vertiente del monetarismo, las acciones gubernamentales a largo plazo<sup>8</sup>, encaminadas a resolver el problema de desempleo en la economía, ocasionan una mayor tasa de inflación, por lo cual una política monetaria o fiscal activas no generan de modo efectivo una mayor producción y más empleo, sino que generan inevitablemente una mayor inflación.

Por su parte, el ofertismo (economía de la oferta), que emerge a partir del diagnóstico de la crisis de la economía norteamericana, postula que la causa de “todos” los males económicos –la estanflación (el estancamiento con inflación) y la baja en la productividad– se deben a que el estado keynesiano ha caído en excesos tales que se ha convertido en un Leviatán. La inflación es producto del déficit fiscal, el cual a su vez ha originado una política monetarista de “dinero fácil” para financiarla. En este sentido, argumenta eliminar al Estado keynesiano y retornar al Estado clásico y de equilibrio natural, esto es, reducir al mínimo las distorsiones fiscales, imponer bajos impuestos, aplicar políticas monetarias restrictivas y un presupuesto equilibrado.

### c. La escuela de la elección pública

Los estudios de la escuela de la elección pública, sugirieron que era altamente cuestionable la afirmación de que el Estado buscara el bienestar social, ya que se trata de una agregación de las funciones de utilidad de los miembros de una sociedad; si en efecto, se buscara dicho bienestar, el Estado podía fallar al asignar eficientemente los recursos.

Como sostienen Buchanan y Tullock (1975), lo verdaderamente relevante de la escuela de la elección pública, es el análisis del cálculo del individuo racional cuando se enfrenta con cuestiones de elección pública o colectiva. Al igual que la teoría económica convencional, la elección pública supone que todos los individuos buscarán maximizar sus beneficios. La cuestión es agregar a los políticos y burócratas, a la lista que ocupan consumidores y empresarios,. Esta idea resulta relevante porque pone de relieve las fallas de la intervención del gobierno en la economía.

Existen numerosas teorías que pueden ser enmarcadas como parte integral del pensamiento de la escuela de la elección pública y que buscan aproximar la racionalidad a la formación de políticas públicas, a través del aparato estatal, por ejemplo: a) la formación de constituciones, que rescata y actualiza la teoría contractualista del Estado, discutida por autores como Hobbes y Rousseau, para adaptarla al estudio de la elección social o colectiva; y b) la democracia y la acción colectiva, que utiliza el enfoque del comportamiento del votante –entendiendo a éste como contribuyente– desde la perspectiva racional. La resolución social sobre un contrato con el Estado (podemos llamarlo

<sup>8</sup> Señalan que a corto plazo es posible que las acciones gubernamentales logren alcanzar el pleno empleo pero a costa de una mayor tasa de inflación, por lo que a largo plazo todo lo que logra es incrementar el desempleo sin reducir la inflación (Angeles, 1989)

constitución), debe considerarse como un aspecto “estático” (cuando menos complejo de modificar) de las relaciones sociales (ver Apéndice 10).

La acción colectiva entraña un proceso complejo de revelación de preferencias y elección. En las economías modernas, el método usado para revelar dichas preferencias es la votación por mayoría, en el cual la provisión de un bien público se hará en función de las preferencias del “votante mediano”, ya que esto garantiza que a través de la votación se apruebe el programa. La acción colectiva muestra muchas imperfecciones en la revelación de las preferencias de los individuos (podría decirse que más imperfecciones que mediante el mecanismo de mercado). Esto debe ser un incentivo para revisar la capacidad del Estado para responder a las necesidades sociales.

Después de la elección de las acciones mediante este complejo sistema de revelación de preferencias, viene la instrumentación de la acción colectiva. Existen tres tipos de individuos: políticos, burócratas y votantes, cada con objetivos y motivaciones distintos, esbozados en su función de utilidad individual.

La escuela de la elección pública sostiene que, tanto el mercado como el Estado, pueden presentar fallas, que aluden a la regla del óptimo de Pareto, en la asignación de recursos. Una revisión que puede ser útil para estudiar las fallas de gobierno, en contraste con las fallas de mercado, es el cuadro formulado por Stern (1989) —que no debe ser visto como un recetario de elección pública, sino como un acercamiento a los problemas que enfrentan ambos mecanismos de asignación de recursos. Ver cuadro 6.1.

**Cuadro 6.1 Razones seleccionadas de fallas de mercado y del Estado**

**Razones por las que falla el mercado**

- (i) Puede haber externalidades
- (ii) Puede haber rendimientos crecientes a escala
- (iii) Algunos mercados, en particular los de seguros y futuros, no pueden ser perfectos, e incluso pueden no existir
- (iv) Los mercados pueden ajustar lenta e imprecisamente, porque la información se mueve de manera rezagada o porque las instituciones del mercado son muy inflexibles
- (v) Los individuos pueden actuar sin buscar la maximización de su beneficio
- (vi) Los impuestos del gobierno son inevitables y no pueden tomar una forma que permita la eficiencia

**Razones por las que falla el Estado**

- (i) La planeación del gobierno puede incrementar el riesgo, encaminando a todos en la misma dirección (el gobierno tiene mayores errores)
- (ii) La planeación del gobierno puede ser más rígida e inflexible que la toma de decisión privada, debido a que existe una compleja maquinaria de decisión comprometida en la acción gubernamental
- (iii) Los obstáculos de los controles burocráticos pueden desincentivar las acciones del sector privado
- (iv) Las organizaciones y los individuos requieren de incentivos para trabajar, innovar, controlar costos y asignar eficientemente los recursos, factores que no pueden ser fácilmente imitados en las empresas y organizaciones públicas
- (v) Los controles crean actividades rentistas (búsqueda de rentas), a través de mecanismos como la corrupción o grupos de presión
- (vi) Los gobiernos pueden estar dominados por pequeños grupos de interesados en su propio bienestar y, algunas veces, ser hostiles a otros grupos de la población. La planeación sólo podría incrementar su poder

Fuente: Stern (1989)

El enfoque de la escuela de la elección pública es una respuesta a la visión de la economía del bienestar sobre la labor del economista profesional como consejero del Estado que, en opinión de dicha escuela, requeriría solamente de instrucciones eficaces para actuar en favor del interés público.

La escuela de la elección pública, en una visión general, desprecia la acción del Estado, debido a que ubica en él a una organización cuyas acciones son resultado de manipulaciones desviadas del beneficio de la sociedad.

No obstante, la contribución de esta escuela permite identificar algunos problemas comunes que pueden surgir al instrumentar políticas públicas, lo cual es de gran relevancia para su seguimiento y evaluación.

#### d. Neokeysianismo y Pos-keynesianismo

Atendiendo a las propuestas keynesianas, los gobiernos de los países industriales iniciaron una activa política de intervención, aumentando progresivamente sus gastos y el peso del sector público. El keynesianismo fue adoptado como paradigma dominante en todas las universidades occidentales. Samuelson desarrolla la síntesis teórica entre la teoría neoclásica con la keynesiana, originalmente desarrollada por Hicks (síntesis neoclásica: modelo IS-LM), con la cual, por una parte, dio lugar al surgimiento del neokeysianismo y, por otra, revivió el viejo debate entre Keynes y los clásicos, con respecto a la viabilidad de un sistema económico que pudiera mantenerse en equilibrio a pesar de la existencia del desempleo involuntario<sup>9</sup>.

Los neokeysianos –Krugman, Dorbusch, Fischer, Hahn, Hicks, Mankiw, Robinson, Stiglitz, Tobin, entre otros– admiten que los mercados no se ajustan completamente, que los precios no son totalmente flexibles y que las expectativas de los "agentes económicos" no son "todo lo racionales" que la teoría ortodoxa presupone. Son estas imperfecciones las que proporcionan una explicación de los desequilibrios en los mercados de bienes, en los mercados financieros y en el mercado de trabajo, y justifican el uso de políticas de estabilización, esto es, abogan por un Estado intervencionista.

Sin embargo, dentro del neokeysianismo existen diversas posiciones. En primer lugar, hay economistas que difieren en el origen de las perturbaciones, que pueden ser de origen monetario o de origen real. Otros, se diferencian en el mecanismo por el cual los mercados no reaccionan eficientemente a esas perturbaciones; para algunos, esto se debe a las rigideces nominales en los precios o en los salarios y para otros son las rigideces reales o las asimetrías en la información las que importan. En tercer lugar, las posiciones que difieren en la importancia de las políticas de estabilización, pues a pesar de la existencia de imperfecciones en los mercados que justifican la actuación del sector público, la existencia de desfases en la implementación y efectividad de estas políticas, puede hacer que sean contraproducentes (Andrés-Doménech, 2004:130).

Por otra parte, algunos economistas, los llamados poskeynesianos, consideran que las ideas de Keynes fueron excesivamente deformadas por la síntesis neoclásica y por los vulgarizadores y, que en su forma original, aún tienen mucho que aportar para comprender el funcionamiento de la economía.

Dentro de esta escuela poskeynesiana se encuentran: Clower, Leijonhufvus, Weinbraub, Davidson, Minsky y Sackle. A pesar que es una escuela de pensamiento poca homogénea, tiene en común el señalamiento de que la contribución de Keynes fue fundamental en la teoría monetaria y que resulta paradójico reducir el pensamiento de éste a la propuesta mecánica de los salarios rígidos a la baja, además de que considera que el desempleo debe entenderse a partir de la dinámica monetaria de la economía.

#### e. Neoinstitucionalismo

El *neoinstitucionalismo económico*, que no sólo discute sobre el papel del Estado, sino que además establece una teoría de su origen, cobró gran relevancia a finales de la década de los ochenta, a partir de la obra de autores como D. North, R. Coase y O. Williamson, basados principalmente en el enfoque de los "costos de transacción".

Considera que para que la actividad económica sea posible, además de los costos de producción (estudiados por la teoría neoclásica), se requiere estudiar y considerar otros factores relevantes. Los individuos demandan instituciones porque perciben que, a pesar de los costos, éstas les permiten obtener las ganancias derivadas del intercambio (Ayala,2000:355). Aquí es donde el Estado tiene una función, cuya actividad debe centrarse en la reducción del costo de transacción, mediante acciones

<sup>9</sup> Para Keynes, el equilibrio con desempleo no es posible, por lo que es necesario la intervención del Estado, en tanto que para los clásicos, dicha intervención es innecesaria, pues la homeostasis está provista de la fuerza suficiente para generar y garantizar, el retorno al equilibrio.

como la especificación de derechos de propiedad, la búsqueda de la estabilidad económica y la coordinación económica.

Considerar a la transacción como un proceso costoso, por existir costos adicionales a los costos de producción, permite explicar un motivo por el cual los individuos demandan *instituciones*, que impongan costos y beneficios, modificando los incentivos de los agentes. De modo que, bajo este enfoque, el mecanismo de mercado requiere restricciones (institucionales) para proveer el bienestar colectivo.

Las instituciones pueden ser informales o formales. En las informales, las restricciones institucionales surgen como normas no escritas y autocumplidas, mientras que en las formales, todas las restricciones están especificadas de forma escrita, tienen carácter de obligatorias y requieren de un poder coercitivo para su cumplimiento. Éste, que es el más importante campo de acción del Estado, también podría influir en las instituciones informales.

En cuanto a la conducta individual y las instituciones, el neoinstitucionalismo parte del supuesto de que los individuos tienen “racionalidad limitada”, razón por la cual pueden actuar sin apego a los acuerdos establecidos. Los individuos requieren entonces, que el Estado los regule u observe (derechos de propiedad, contratos y relación agente-principal).

El Estado neoinstitucionalista permite que el mecanismo de mercado no naufrague, debido a la búsqueda de maximización de los individuos y al conflicto que esto entraña. La eficiencia y eficacia de las instituciones de una economía, determinarán su capacidad para reducir los costos de transacción que enfrentan sus individuos.

Es necesario apuntar que no se ha desarrollado ampliamente la visión del Estado neoinstitucionalista, en buena medida porque no hay aún instrumentos veraces que permitan medir el impacto de las instituciones en la economía (una descripción sintética de las ideas de este enfoque encuentra en el Apéndice 10).

#### f. Neoliberalismo

El neoliberalismo describe un conjunto de principios ideológicos, principalmente de organismos internacionales –Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial–, e identifica una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía. Todos estos significados tienen su fundamento en el llamado “liberalismo clásico”, aunque también incluyen algunos aspectos de las escuelas neoclásica y monetarista.

En realidad, el neoliberalismo, y más precisamente el resurgimiento de las ideas liberales que impulsara Friedrich Hayek desde los años cuarenta, ha tenido un contexto favorable, pues logró una gran difusión en universidades, gabinetes y Organismos Internacionales, gracias a que las recomendaciones keynesianas se mostraron incapaces para encarar la nueva problemática económica de los años setenta y ochenta, contribuyendo a que las ideas liberales, neoclásicas y monetaristas impusieran su perspectiva de la economía y ganaran legitimidad en el escenario económico mundial.

Así pues, el neoliberalismo puede ser definido como la creencia en que la intervención gubernamental usualmente no funciona y que el mercado usualmente sí lo hace. Esto es, que el mercado, el intercambio voluntario de bienes y servicios, satisfará habitualmente los requerimientos de los individuos con mucha mayor eficacia que el gobierno, dentro de las restricciones de recursos limitados (Bejarano, 2004:2).

Es, por tanto, que se aboga por un Estado cuya característica sea la disciplina y la eficiencia para alcanzar las condiciones idóneas, que permitan a los precios llevar a cabo su “automática” asignación de los recursos, a través de políticas económicas enfocadas a la estabilización macroeconómica, que

garantice la no-distorsión de los precios del mercado a través de limitar los gastos gubernamentales, eliminar los controles sobre precios y salarios, y las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud; estas políticas se extienden a la esfera internacional, por lo que proclaman el libre comercio. De este modo, se recomiendan políticas de control de demanda, en el sentido que permitan la no-distorsión de los precios del mercado; de tal modo que se configure un modelo de política “ideal”, que permita lograr una estabilidad macroeconómica.

*Las últimas concepciones que de la intervención del Estado se han sostenido, han profundizado la no intervención del Estado en la economía, en algunos casos con base en la crítica a intervenciones mal planeadas y en alto grado descuidadas, que se han dado en la realidad y que se han mal atribuido a las teorías que postulan la intervención del Estado para corregir las fallas del libre mercado iniciadas por Keynes, y en otros por un aparente retorno a ellas, supuestamente fundado y muchas veces penosa y falsamente atribuido a respetables teóricos como Smith y Walras. Sin embargo, algunas escuelas que han estudiado las fallas del mercado y de la intervención del Estado, plantean la necesidad de dicha intervención, sujeta a reglas que corrijan las fallas de la misma, en busca de su eficiencia.*

### 6.3 EVIDENCIAS EVOLUTIVAS Y CONCEPCIONES ALTERNATIVAS SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

*En el subcapítulo precedente se realizó un apretado recorrido sobre los desarrollos de la Teoría económica, desde Smith hasta nuestros días, a fin de dilucidar la concepción que conforme a ellas, se estableció respecto de la intervención del Estado en la economía. En general, puede decirse que la ciencia económica evolucionó tratando de desprenderse de las relaciones e influencias de las demás ciencias sociales —política, sociología y derecho, fundamentalmente— para encontrar un objeto de estudio “propio”, que busca explicar y predecir el funcionamiento del sistema económico mediante modelos y aislan de toda ciencia, ideología y realidad compleja que no guarde una relación directa con el comportamiento de los individuos, en cuanto a sus manifestaciones “estrictamente económicas” como consumidor y productor, aceptando, como un hecho la existencia de instituciones, en tanto no interfieran el funcionamiento del sistema.*

*Esta concepción teórica de la economía, aunque pretende su independencia de cualquier otra ciencia social, se asienta en una concepción filosófico-política-social del hombre y la sociedad que integra, que se ha denominado liberalismo.*

*Quienes han construido la ciencia económica, son hombres, parte de un medio que no sólo es económico y, por tal razón, han reconocido, de diferentes maneras, las relaciones e influencias simbióticas de los fenómenos “estrictamente económicos” con los demás fenómenos que envuelven al hombre y su sociedad. Dicho reconocimiento ha sido en muy distintos grados, así por ejemplo, Smith limitaba la libertad individual en ciertos casos, Marx subsumió la disciplina económica a la lucha de clases, Walras se manifestó contra el poder establecido cuando lo considero injusto, Keynes planteó la existencia de comportamientos sociales atípicos, que el Estado debía compensar interviniendo para equilibrar o mitigar sus impactos no deseados en la economía, e incluso Arrow, se refirió a intervenciones estatales, que aun con el sacrificio de un equilibrio óptimo a uno “compensado”, permitieran una asignación eficiente en un medio nacido de dotaciones iniciales no necesariamente equitativas (asunto fuera del objeto de estudio de esta concepción teórica de la economía).*

*La dimensión y profundidad de la intervención del Estado en la economía en general, es un asunto crucial para esta investigación, ya que, si bien es cierto que la existencia y capacidad de intervención del Estado, depende de su fortaleza en términos institucionales y financieros, también lo es que de ello depende la asignación de recursos que le corresponde en su ámbito de competencia, la cual debe ser*

*siempre eficaz y eficiente, por principio. En consecuencia, parece indubitable la necesidad de dar una respuesta fundada a la dimensión y profundidad de esa intervención, a partir de estudios alternativos, tanto económicos como en el campo de otras concepciones sociales relacionadas directamente con una noción integral del hombre.*

*Los desarrollos de la ciencia económica –concebida como una disciplina que estudia las relaciones de funcionamiento del sistema para que se equilibre óptima o al menos eficientemente, sin intervenir en las causas, razones, estados, justicia y equidad de sus puntos de partida y de arribo, es decir, aislada de las relaciones de medios y fines– no necesariamente son finales, por lo tanto, cabe explorar imperfecciones en su propio terreno y se hace necesario auscultar esos medios y fines fuera de su campo, para encontrar alguna respuesta más “satisfactoria” a la pregunta que antes se ha planteado. Por esa razón, en el primer apartado se presenta el análisis de Laski al liberalismo; en el segundo, algunas reflexiones sobre la teoría económica, las imperfecciones de política emanadas de ella y algunas propuestas de intervención del Estado para mitigarlas o compensarlas; en el tercero, la asignación de recursos. En el cuarto se explora un análisis alterno al económico sobre dicha intervención y, por último, se argumenta la respuesta que para esta investigación se da al carácter de la intervención del Estado, su efecto en la economía y su impacto en la asignación de recursos públicos.*

## **1. Evolución del liberalismo**

H. J. Laski (2003) señala que, después de 1848, la idea liberal entró en una fase de amplia aceptación, pues el crecimiento económico hizo posible ciertas concesiones a las masas, dando lugar a la aparición del Estado servisocial, el cual tenía dos fines fundamentales: a) mantener la propiedad privada de los medios de producción; y b) reglamentar las consecuencias de ella, en interés de los que con su salario no podían adquirir la “amenidades”, consideradas como parte de un nivel de vida razonable.

Por lo menos hasta la guerra de 1914, esta fase de la idea liberal dominó la mente de toda Europa, salvo la de aquellos a quienes la filosofía marxista había contaminado. El éxito de los Estados democráticos liberales, se debe a que las formas políticas del liberalismo dependían de una conjunción de circunstancias económicas, cuya sola permanencia podía garantizar su funcionamiento efectivo. Por tanto, como lo señala Laski, la democracia política a que dio origen el liberalismo, se estableció sobre el supuesto no formulado de que dejaría intocada la propiedad privada de los medios de producción.

El liberalismo enseñó a los ciudadanos que ellos eran el pueblo soberano, por lo que el Estado debía de servir a sus deseos; sin embargo, como lo señala Laski, el pueblo ignoraba que su soberanía estaba condicionada, de hecho, por la obligación de aceptar la revolución burguesa, esto es, la doctrina liberal se preocupó más por las formas políticas que había creado, y que falló en darse cuenta de manera adecuada de la dependencia de estas formas políticas, respecto a las bases económicas que ellas mismas expresaban.

Así pues, durante el siglo XIX había enseñado al pueblo a ver en el Estado un órgano del cual, con presión suficiente, podían esperar una corriente continua de ventajas materiales, pues aceptaron la idea del bienestar material creciente, como una ley natural. A medida que ocurría esta evolución, la capacidad de autorregulación y, por tanto, de recuperación económica, desapareció cada vez más. Con su desaparición, se fue, también, el poder de conceder mayores ventajas materiales a las masas, lo cual implicó hacer un alto en la legislación social.

Los poseedores de propiedad en el estado liberal, no estaban dispuestos a ceder los privilegios de ella. Así pues, el intento de satisfacer las fundadas esperanzas de las masas, está en contradicción con el poder económico, esto es, los postulados de un sistema de propiedad son incompatibles con la democracia política. El temor a la democracia a principios del siglo XIX fue, sobre todo, el que su extensión destruyera la seguridad de la clase poseedora.

En este sentido, la decadencia interna del liberalismo se explica a partir de sus cimientos como doctrina, pues los liberales que en las épocas anteriores a la Revolución Francesa, sólo tenían una teoría negativa del Estado, después de su victoria lo vieron ya como un medio de protegerse contra la invasión de abajo, o algo más tarde, como una técnica para distribuir concesiones a los que discutían su supremacía, que les permitieran mantenerlo inalterable en sus líneas generales. A la demanda de justicia contestaron con el ofrecimiento de la caridad.

El liberalismo, de acuerdo con Laski, siempre ha estado afectado por su tendencia a considerar a los pobres como hombres fracasados por su propia culpa y por su inhabilidad para darse cuenta de que las grandes posesiones significan poder sobre los hombres y mujeres, lo mismo que sobre las cosas. Siempre ha rehusado ver cuán poco significado existe en la libertad de contrato, cuando está divorciada de la igualdad en la fuerza de negociación

Sus propósitos se expresaron siempre en términos universales; pero en su funcionamiento práctico eran a tal punto el siervo de una sola clase de la comunidad, que fueron sus necesidades las que predominaron en la formación del Estado liberal. El Estado, en efecto, por razón de los intereses que contribuyeron a su formación, tenía propósitos más limitados que el bienestar general de la comunidad. Su aspiración fundamental fue servir a los propietarios. De este modo, el Estado liberal, como sociedad organizada, no tenía en el fondo objetivo definido, salvo el crear riqueza, ni un criterio mensurable de la función y la situación legal, excepto la habilidad para adquirir aquélla. Porque suponía que el afán de lucro era el motivo social esencial, se vio obligado a moldear sus relaciones humanas al servicio de aquél. Lo anterior implicaba la necesidad de un Estado-clase cuyo poder coercitivo supremo se usaba para hacer cumplir todas las condiciones bajo las cuales fuera posible el afán de lucro.

## **2. Análisis económico del papel del Estado en la Economía a finales del siglo XX**

### **a. La intervención estatal en el enfoque neoliberal**

El enfoque neoliberal es un regreso parcial al *laissez-faire*, resalta la eficacia del libre mercado e insiste en remarcar lo ineficaz y lo contraproducente de la intervención estatal, responsabilizándola de los males económicos más recientes. Su propuesta central está dada por la desreglamentación y la reducción del Estado en la economía a simple observador, lo que inspiró la liberalización y democratización de diversos países, entre los que destacan Inglaterra, E.U.A. y muchos países en desarrollo, por la presión de acreedores externos.

Sin embargo, empíricamente es de gran aceptación que los programas neoliberales no han cumplido su promesa, en múltiples países en desarrollo se tienen grandes problemas y la pobreza de su gente ha crecido y en los desarrollados, como Inglaterra, que no logró la competitividad deseada o, como E.U.A. donde Clinton impugró el modelo. Teóricamente se objetan por: no considerar la complejidad de las motivaciones humanas y por ende de la organización política; la legitimación en el diseño y ejecución de políticas; lo inevitable de los manejos colectivos y la complejidad de la economía moderna, entre otros.

Los neoliberales consideran inaceptable cualquier organización de la colectividad, sin reparar en que aún la empresa, no es una organización puramente individualista, sino que cuenta con diversos elementos jerárquicos y de relaciones. Si bien es cierto, se dice, que la economía moderna requiere de un mercado casi independiente del Estado, también lo es que la forma y alcance de su intervención varía según las circunstancias de cada contexto histórico, institucional y geográfico. Parece, por lo expuesto, que en todo caso, lo que sea válido del neoliberalismo, debe integrarse en un marco intelectual más amplio y objetivo (Chang, 1996:45 a 48).

### b. Otros enfoques y una postura ecléctica

Sobre la intervención estatal, en la última época se han dado, entre otras, las siguientes cuatro perspectivas: la economía del bienestar –subrayando el papel coordinador del Estado–; la nueva economía política –dando relieve a los intereses en conflicto–; la economía institucional –caracterizando la diversidad institucional del capitalismo–; y la economía austriaca –dando predominio a las incertidumbres–.

Sin embargo, una economía moderna requiere de un Estado que quiera y pueda asumir los papeles de empresario principal y de encargado de resolver los problemas, lo cual no se lleva a cabo por las siguientes, obvias razones: porque los estados se concretan a la prestación de los servicios mínimos; porque no quieren hacerlo debido a la ideología prevaleciente; por estar identificados con los grupos que se apoderan de él; por la existencia de múltiples intereses opuestos y, por último, por enfrentar severas restricciones financieras. En síntesis, por debilidad o corrupción no lo hacen; sin embargo, todo esto no quiere decir que deba minimizarse el papel del Estado.

Por otra parte, las reformas neoliberales en los países de Europa Oriental, no han logrado llevar a un cambio estructural positivo, que produzca industrias más productivas y competitivas a nivel internacional, es decir, sin un Estado efectivo no ha sido posible un cambio económico considerable. Lo que esos países requieren es una reforma del aparato estatal y la reconstrucción de las instituciones públicas destruidas. El alcance de dicha reforma no tiene que ser uniforme en cada sociedad y no llevarla a cabo sólo retrasará el surgimiento de una estructura de coordinación coherente y de un sistema de orientación de problemas, con desperdicios cuantiosos y división social (Chang: 85 a 87).

### c. La flexibilidad de las rigideces de corto y largo plazos

En teoría, todas las economías modernas complejas, con activos específicos y tecnología que no es de punta, requieren de diversas rigideces institucionales para socializar el riesgo de ciertas inversiones, es decir, se da un conflicto entre la flexibilidad de corto y largo plazos, toda vez que la primera puede desalentar las inversiones orientadas a incrementar la productividad (de largo plazo). Así mismo, en un mundo globalizado con activos de distintas movilidades, permitir la movilidad total a los individuos puede disminuir la flexibilidad nacional.

Esto se ha demostrado en las economías asiáticas, las cuales están llenas de rigideces (que los neoliberales asocian con fracasos económicos) que han mostrado una gran flexibilidad a nivel nacional, ya que los gobiernos y organismos privados han tenido capacidad para crear instituciones que aumentan la flexibilidad nacional a largo plazo, a costa de la flexibilidad individual de largo plazo, gracias a que incorporaron políticas de instrumentación en sus procesos de reestructuración.

El ideal neoliberal de una economía sin regulaciones ni conclusiones, no es deseable; sin embargo, es necesario buscar alternativas que impliquen una seria reflexión sobre los costos y beneficios de la competencia y la cooperación y el papel del Estado (Chang, 1996: 127 y 128).

### d. El caso de Europa Oriental

Dado que la estabilización y la privatización no garantizan, ni el crecimiento, ni un cambio estructural, es necesaria una estrategia para el desarrollo industrial a largo plazo, es necesario que los reformistas de Europa Oriental expliquen los objetivos de transformación industrial y la estrategia a largo plazo para lograrlo, tomando en consideración que las políticas para las industrias individuales, tendrán más sentido si se concentran “estratégicamente” en unas cuantas industrias, sin pensar que las fuerzas del mercado no puedan desarrollarse por sí solas. Es mejor una política industrial coherente encaminada al cambio estructural y al crecimiento.

El Estado no puede separar áreas de la política económica de la manipulación política, renunciando voluntariamente al poder, es decir, deben reformarse y regenerar el crecimiento antes del deterioro de sus situaciones económicas (Chang, 1996: 165 y 166).

#### e. Una propuesta alternativa

Después de establecer las grandes limitaciones de las dos teorías predominantes, “la economía del bienestar” y “el neoliberalismo”, conviene ahora discurrir sobre una alternativa que se puede denominar “teoría institucionalista”, que pretende superar esas limitaciones en el cambio estructural de una economía moderna con activos interdependientes y específicos.

Esta teoría alternativa se enfoca a dos funciones del Estado, fundamentales para el proceso de cambio estructural, “el fomento empresarial” y “la resolución de conflictos”. Con respecto a la primera, se plantean dos componentes, la de brindar una “visión” para el futuro en el periodo de transformación y la de crear instituciones –normas y organizaciones– para dar realidad a su visión e institucionalizar la estructura de coordinación. La segunda función –resolución de conflictos– se aboca a garantizar los derechos de propiedad y diseñar y ejecutar los programas públicos, mediante lo cual genera una función “productiva” consistente en socializar el riesgo.

Lo anterior se confirma empíricamente con las experiencias de dos grupos de economías capitalistas, los Estados de Asia Oriental con políticas industriales y los países corporativistas sociales de la península escandinava. A pesar de sus grandes diferencias, ambas se han involucrado tanto en el fomento industrial como en el manejo de conflictos. El primer grupo se ha desempeñado muy bien en el fomento industrial y el otro en el segundo aspecto, teniendo ambos un desempeño respetable en el otro.

Si bien es cierto que el Estado tiene múltiples limitaciones para lograr esas funciones con eficiencia, ésta se determina por su nivel de autonomía frente a los grupos de interés, a pesar de las ideologías, las instituciones y el programa político existente, y de su historia. También la creciente internalización dificulta sus funciones, ya que ese proceso vuelve ambiguos los destinatarios de las políticas implementadas. Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, el Estado está obligado a desempeñar un papel primordial en el fomento empresarial y la resolución de conflictos en las economías modernas, con complejas interdependencias e innovaciones en las tecnologías e instituciones (Chang, 1996: 205 y 206).

### **3. La asignación de recursos desde la perspectiva económica**

El “óptimo de Pareto” no implica ninguna justicia distributiva, debido a que está en función de una dotación inicial de recursos. Sin entrar en asuntos sobre la pertinencia de considerar el modelo de competencia perfecta, cabe decir que incluso en condiciones de libre mercado, podría ser deseable la redistribución de las dotaciones iniciales de recursos. El caso del poder monopólico, que en teoría económica es igual a la ausencia de competencia, ha sido uno de los primeros justificativos de intervención estatal en la economía, desde los autores clásicos, “Es por ello que no sólo se le atribuye al Estado el derecho, sino incluso la obligación de intervenir activamente donde quiera que se produzca un menoscabo de intereses sociales legítimos” (Pfaller, 2003:1). Esta obligación abarca tres áreas de intervención: restricción de la libertad de mercado, compensación de fallas del mercado y corrección de resultados generados por el mercado. Tanto los que derivan de fallas en su funcionamiento, como los que se juzgan insatisfactorios y derivan de una distribución desigual de las dotaciones iniciales de factores, tema sobre el que la ciencia económica no se pronuncia pero que es de fundamental importancia en la vida de toda sociedad.

La asignación de recursos a través del mercado, implica que las unidades económicas en ese ambiente, mediante ajustes sucesivos, logran la coordinación de sus decisiones, lo que algunos autores han

llamado la “primera vía”. Sin embargo, como lo plantea Oscar Lange, “no todos los mercados son capaces de producir dicha coordinación, ni la coordinación obtenida es siempre consistente con los objetivos sociales aceptados. En tales casos, se emplea la planeación, ya sea para obtener la coordinación que no ha sido posible corregir o bien para corregir la coordinación producida por la “mano invisible” del mercado, a lo que otros autores han dado en llamar el mecanismo de un planificador central benévolo (segunda vía). Entonces, la intervención del Estado, puede de hecho ser considerada como un mecanismo en sí misma, que prescinde completamente del mercado y que puede tomar, a diferencia de éste, que es impersonal, el principio de equidad entre otras consideraciones políticas, sociales, etc., en sus decisiones.

Así también, se sostiene que la combinación de los dos mecanismos mencionados, el de mercado y el de planificación central, constituye una alternativa conocida como economía mixta (tercera vía), en la que en muy diferentes niveles de intervención del Estado y por lo tanto de resultados, se ha buscado mejorar, “corregir fallas del mercado” mediante la regulación de monopolios y oligopolios, la política monetaria y la fiscal, la de desarrollo tecnológico y de capital humano, las de fomento a la producción, las de tributación óptima, etc. Esta vía, también lo señaló el profesor Lange, es posible, dado que “estos dos métodos de coordinación pueden coexistir”. (Lange 2003:10)

Conviene precisar que el Estado tiene dos instrumentos para cumplir sus funciones y llevar a cabo la política económica: 1) el presupuesto público y en especial el de egresos, a través del cual asigna recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones básicas y para la atención directa de las necesidades de la sociedad, y 2) las instituciones públicas y leyes económicas, como medios para intervenir en la economía, con el fin de modular la libertad de mercado y compensar las fallas del mercado.

En mayor o menor medida, esta coexistencia se da en buena parte de los países de la Tierra, particularmente después de la caída del muro de Berlín. El Estado a través del gobierno asume las responsabilidades originales no controvertidas y las nuevas responsabilidades para mitigar las fallas del mercado, por lo que resulta que la aportación de los ciudadanos al erario público se incrementa, de tal forma que el Estado ha venido absorbiendo parte del PIB para asignar recursos públicos, con independencia del mercado.<sup>10</sup>

#### 4. La justicia y la intervención del Estado

Ya en el siglo XVIII, Smith planteaba que la “economía política”, junto con la “justicia” formaban parte de la jurisprudencia, a la que concebía como “la investigación sobre cuáles son las reglas naturales de justicia o principios generales que deben seguir y ser el fundamento de las leyes de todas las naciones”.

Para John Rawls (2002), la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. De este modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas. Así mismo, cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellarla; por tanto, en una sociedad justa, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni cálculos de intereses sociales.

Una sociedad que se define como un sistema de cooperación planeado para promover el bien entre los miembros del sistema, se caracteriza tanto por un conflicto como por una identidad de intereses<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Por ejemplo, en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, considerando los tres órdenes de gobierno y en México, tomando en cuenta sólo el federal, ha llegado a ser de 38.28% y 22.9% respectivamente, en promedio, en la década de 1992 a 2001.

<sup>11</sup> Hay una identidad de intereses, puesto que la cooperación social hace posible para todos una vida mejor de la que pudiera tener cada uno si viviera únicamente de sus propios esfuerzos. Hay conflicto de intereses, puesto que las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los

determinados por las desigualdades de la estructura básica de la sociedad<sup>12</sup>. De acuerdo con Rawls, se requiere de un conjunto de principios que proporcionen un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definan la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.

Dichos principios serán aceptados por personas libres y racionales, interesadas en promover sus propios intereses en una posición inicial de igualdad, como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores, dado que especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que se pueden establecer. A este modo de considerarla, se llama justicia como imparcialidad (Rawls, 2002:24).

La posición original de igualdad corresponde a una situación ideal tal, que nadie sabe cuál es el lugar que tendría en la sociedad, su posición, clase o status social, nadie sabe tampoco cuál será su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc., –incluso los propios miembros del grupo no conocen sus concepciones acerca del bien–, esto asegura que los resultados no darán a nadie ventajas y desventajas al escoger los principios.

Por tanto, los principios de justicia serán el resultado de un acuerdo o de un convenio justo, pues dadas las circunstancias de la posición original y la simetría de las relaciones entre las partes, esta situación inicial es equitativa entre las personas, ya que, en tanto que seres racionales con sus propios fines, tienen un sentido de la justicia (seres morales).

Las personas en la situación original escogerán dos principios bastante diferentes: el primero exige que cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean para el mayor beneficio de los menos aventajados, y estén ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades. Estos principios se aplican, a la estructura básica de la sociedad y rigen la asignación de derechos y deberes, regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales. Las libertades básicas<sup>13</sup> habrán de ser iguales, conforme al primer principio.

El segundo principio se aplica, en su primera aproximación, a la distribución del ingreso y la riqueza y a formas organizacionales que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad o cadenas de mando. Mientras que la distribución del ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos, y al mismo tiempo, los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todos. Cabe señalar que las violaciones a las libertades básicas protegidas por el primer principio, no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas, esto es, se da prioridad al primer principio sobre el segundo.

Los dos principios de justicia actúan como normas, según las cuales se evalúan los esquemas económicos y los programas políticos, así como el trasfondo de sus instituciones. Así pues, desde una perspectiva ideal, todos los aspectos que regula un sistema económico deberían ser resueltos por medios que satisfagan los dos principios de justicia.

Por lo tanto, para alcanzar una distribución justa, es necesario establecer el proceso económico en medio de instituciones políticas legales apropiadas. Sin la estructuración adecuada de estas instituciones fundamentales, el resultado del proceso distributivo no será justo, ya que lo justo o injusto

---

mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con objeto de perseguir sus fines, cada una de ellas prefiere una participación mayor a una menor.

<sup>12</sup> La estructura básica contiene varias posiciones sociales y los hombres nacidos en posiciones sociales diferentes tienen diferentes, expectativas de vida, determinadas, en parte, tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales.

<sup>13</sup> Las libertades básicas son: la libertad política y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios

es el modo cómo las instituciones sociales utilizan las diferencias naturales de las personas y permiten que opere el azar social y natural, y la suerte. De este modo, la estructura básica del sistema social afecta las posibilidades vitales de las personas, según la posición que inicialmente ocupan en la sociedad.

La estructura básica está regulada por una constitución justa, que asegura las libertades de una ciudadanía igualmente justa. El gobierno intenta asegurar una justa igualdad de oportunidades sociales en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación. Finalmente, el gobierno garantiza un mínimo social, bien por asignaciones familiares y subsidios especiales, por enfermedad y desempleo, o más sistemáticamente, por medios tales como un complemento graduado al ingreso. Al establecer estas instituciones básicas para una justicia distributiva, el gobierno puede considerarse dividido en cuatro ramas: la rama de asignación, la rama estabilizadora, la rama de transferencia y la rama de distribución.

Por tanto, se tiene un sistema definido de actividades gubernativas y definiciones legales de la propiedad, conjuntamente con un programa de impuestos. En este caso, los gastos públicos totales y las rentas que producen, necesariamente están bien delimitados, y la distribución de renta y de riqueza resultante es justa, sea la que fuere. Sin embargo, los ciudadanos pueden decidir hacer otros gastos públicos. En este caso hay una quinta rama del gobierno, la rama del cambio, que consiste en un cuerpo especialmente representativo que toma nota de los diferentes intereses sociales y sus preferencias por determinados bienes públicos.

La rama del cambio trabaja mediante el principio de eficiencia y crea, en efecto, un cuerpo mercantil especial que ordena los bienes y los servicios públicos en aquellas situaciones en que se rompe el mecanismo de mercado, para ello, se necesita que toda moción que proponga una nueva actividad pública, contenga los medios para cubrir sus costos. La base de este esquema es el principio del beneficio y no los principios de justicia, además, en esta rama, los miembros representativos (y los ciudadanos a través de ellos) se guían por sus intereses.

## **5. La intervención del Estado para esta investigación, mediante la asignación de recursos públicos**

Como se ha visto hasta el momento, la gran mayoría de los economistas —con excepción de Keynes, Kalecki, los neokeynesianos y los neoinstitucionalistas—, abogan por la no intervención del Estado en la asignación de recursos que realiza el mercado, a fin de que ésta sea óptima o al menos eficiente para alcanzar un bienestar social, ya que atribuyen parte de los problemas sociales al mal funcionamiento del Estado, como asignador de recursos.

Ahora bien, para estos economistas, la óptima asignación de recursos no implica una justicia distributiva del ingreso y la riqueza, pues de acuerdo con la teoría ortodoxa, los mercados respetan plenamente la distribución de las dotaciones iniciales (distribución original de la riqueza) de los individuos<sup>14</sup> —que son las que determinan la justicia distributiva—, dado un sistema de gustos y preferencias, esto es, el mercado no puede atribuirle mérito a alguien por haber nacido bien dotado o reprocharle a otro haber nacido en un medio culto. En síntesis, estos economistas no se pronuncian respecto de que el azar social y natural representan hechos que no constituyen base de mérito o de no mérito, ni si son justos o injustos.

Así pues, la justicia distributiva como tal, no es campo de estudio para la ciencia económica, de ahí que es necesario abordarla desde otro ángulo, esto es, desde la óptica de “la justicia”, pues los problemas

---

<sup>14</sup> La distribución de las dotaciones iniciales y de los derechos de propiedad, es un fenómeno que acontece antes de que los procesos de mercado tengan lugar y tiene bases institucionales, así pues, la distribución se considera un fenómeno que tiene raíces institucionales y, por lo tanto, los mercados no provocan ni corrigen fenómenos distributivos mientras no haya cambios paramétricos, esto es, cambios en los gustos, las preferencias, la tecnología y el marco institucional que se dan a largo plazo.

de la economía, entendida en el sentido estricto liberal, no son de justicia ni el mercado resuelve el problema de la justicia, ya que ésta es un problema político de fines, y por razones de fines –la justicia– el Estado puede intervenir (fuera del ámbito de la economía) en los medios –dotaciones iniciales– para intentar arribar a ella de la mejor manera.

Entonces, el tema de asignación de recursos se tiene que ver desde dos ángulos, por un lado, desde la teoría económica, la cual nos proporciona el análisis de la asignación de recursos en el mercado –en donde la intervención del Estado consiste en garantizar el buen funcionamiento de este último– dadas unas dotaciones iniciales y un sistema de preferencias, para llegar a un óptimo de Pareto; y, segundo, desde la óptica de la justicia social, que nos permite examinar los mecanismos por los cuales el Estado modifica las dotaciones iniciales de los individuos, hasta asegurar que el sistema económico, si no logra el óptimo resultado, conlleve, al menos, a los mínimos de bienestar, es decir, a buscar la construcción de un Estado de Bienestar justo y equitativo.

En este sentido, retomando a Arrow-Hahn (1971:116-117), el Estado que desea obtener una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto, debe escoger para cada individuo una dotación inicial y participaciones en la propiedad de las diversas empresas, pues para alcanzar una asignación óptima es necesario una redistribución de los activos iniciales.

La ciencia económica –una ciencia social esencialmente cuantitativa– ha tenido como tradición, el paradigma de considerar que los problemas económicos y sociales tienen como sustrato las decisiones individuales. Sin embargo, la existencia del Estado y su intervención, hacen posible las decisiones colectivas y en muchos casos precisan de ellas.

Precisamente por esa razón, Rawls plantea, en su teoría, un esquema en el que la sociedad se construye a partir del principio de la ignorancia, donde en un estado original ningún individuo conoce cuál será la dotación inicial que tendrá en términos de inteligencia, capacidades, recursos y, por lo mismo, se ve obligado a pensar en términos de justicia y equidad.

En razón de lo expuesto, el Estado, en el ámbito de lo tributario y el gasto, requiere de decisiones que no pueden ser individuales, sino colectivas, y por ende quedan fuera de la tradición económica, lo que implica que se tienen que tomar en términos de justicia y equidad.

*Por lo tanto, la intervención del Estado en la asignación de recursos, radica en modificar las dotaciones iniciales de los individuos, sin afectar los derechos de propiedad presentes, mediante una política fiscal –igual para todos– que le permita ejercer recursos a través del presupuesto público, como, por ejemplo, gravando las herencias y legados (propiedad futura) y debe incluir una interpretación de la distribución, basada en una concepción de la justicia y no sólo económica, que garantice que la asignación de recursos que se dé en el mercado no sólo sea óptima o eficiente, sino sobre todo, justa para la población. Así mismo, el Estado, mediante sus instituciones básicas (leyes económicas y políticas públicas), ha de modular el funcionamiento del mercado, a través del “fomento empresarial” y la “resolución de conflictos”.*

*En síntesis, en esta investigación se aboga por una intervención del Estado (no sólo en términos económicos sino de medios y fines justos) que, a través de una asignación de recursos públicos eficaz y eficiente, alcance justicia y que, mediante instituciones justas y eficientes, perfeccione el funcionamiento del sistema económico, actuando con racionalidad económica y transparencia, toda vez que los dueños del ingreso y el patrimonio del Estado, son los ciudadanos.*

*Es decir, el problema de la intervención del Estado estriba en que éste debe actuar como un buen administrador de los recursos de otros –la población– y eso implica una clara racionalidad económica –administrar directamente lo que puede hacer eficientemente y dar en administración todo aquello que otros pueden hacer mejor– respetando los derechos de propiedad de quienes*

*representa, es decir, sin transferirlos mas allá de lo indispensable, para explotar recursos implícitos en esos derechos.*

## **6.4 EL PRESUPUESTO EN LA ECONOMÍA PÚBLICA**

*Tema central de este trabajo es la forma como se estructura el presupuesto público, en lo que a la intervención del Estado se refiere, y así cumplir con su obligación de satisfacer las necesidades sociales, tal como se ha expuesto en el subcapítulo 5.2 Implicaciones metodológicas y filosóficas*

*Se puede hablar básicamente de dos visiones o enfoques para explicar la formación del presupuesto público, la primera, que emana de la llamada teoría del bienestar, tiene como idea central que la composición del presupuesto puede estudiarse en términos económicos a partir de una función de bienestar de la sociedad, esto es, de una función de utilidad agregada; la segunda, conocida como la teoría de las decisiones colectivas, o acción colectiva, sostiene que el presupuesto público es producto de la correlación de fuerzas políticas y que lo verdaderamente importante para mejorarlo es entender el proceso político involucrado en su formulación.*

### **1. El presupuesto y la utilidad social**

Para la teoría del bienestar, el Estado interviene a fin de mejorar el nivel de satisfacción general a partir de la función de bienestar de la sociedad. Sin embargo, se ha llegado a la conclusión de que es imposible, a partir de supuestos razonables, contar con dicha función como una agregación de funciones de utilidad individuales.

Kenneth J. Arrow trató de construir una "función de bienestar social", destinada a ser útil para guiar a la autoridad planificadora de una sociedad en sus decisiones presupuestarias, a partir de las preferencias individuales sobre el conjunto social. Esto es, los diversos individuos expresan sus preferencias acerca de diferentes estados posibles de la sociedad y la regla que manifiesta la preferencia del conjunto de la sociedad se define a partir de aquéllas, con el fin de que no refleje imposición alguna por parte de algún individuo sobre los demás.

Para la construcción de este mapa de preferencias sociales, se plantean cuatro condiciones: a) Universalidad, esto es, la ordenación social de los estados posibles debe ser asimétrica y negativamente transitiva; asimismo, dicha ordenación debe comprender el universo de juicios de preferencias de los individuos, lo cual permite que la toma de decisiones no requiera unanimidad en las preferencias de los votantes; b) Consistencia paretiana, es decir, la regla social debe seguir el principio paretiano, en concreto, si todos los individuos prefieren A a B, entonces la ordenación social resultante también debe de preferir la opción A frente a la B; c) Independencia, el juicio sobre cada par de alternativas es independiente de las alternativas restantes irrelevantes; d) Ausencia de imposición, esta condición afirma que ningún individuo puede constituirse en dictador, en el sentido de que sus preferencias deben reflejarse necesariamente en la regla social.

Estas condiciones, básicamente postulan que el mecanismo de elección social debería ser lógico y respetar las preferencias individuales. Sin embargo, como lo señala Arrow, no es posible construir una función de preferencia social que cumpla con las cuatro condiciones sociales, pues son incompatibles, lo que significa que no se puede conformar la voluntad general o ciudadana.

Así pues, argumenta que no es posible construir un mapa de elección social a partir de preferencias individuales acerca del conjunto social, sin impedir que algún individuo imponga sus preferencias a los demás (esto es, que se constituya en dictador). Es decir, que no se puede confiar en que una sociedad democrática sea capaz de tomar decisiones consistentes.

Consecuentemente, existe una incompatibilidad entre la lección social racional, basada solamente en preferencias individuales y la democracia liberal, imposibilitando su combinación, de ahí el nombre de “paradoja de la elección social” de Arrow. La paradoja de Arrow demuestra que no existen medios democráticos en los que sus objetivos sean determinados por la agregación de preferencias individuales, instrumentalmente racionales.

Por tanto, para la toma de decisiones, tal función debe ser impuesta, erigiéndose una agencia gubernamental como intérprete de las preferencias individuales. En este sentido, el presupuesto es formulado por el Estado que hace suya, de alguna manera, la función de utilidad social.

El complicado problema sobre cuantificar y comparar todos los costos y beneficios de las políticas públicas, permite rescatar el antiguo debate<sup>15</sup> sobre la viabilidad del socialismo. Esta discusión, aunque ajena a este tema de investigación, muestra algunos problemas de la asignación de recursos a través del sector público. Para Hayec y Mises, el socialismo no es viable puesto que los precios *ex-ante* establecidos por los funcionarios del gobierno nunca podrían transmitir información precisa sobre los verdaderos costos de oportunidad asociados con el uso de recursos. El sistema de precios es central en la transmisión de información valiosa en la asignación, ya que permite intuir de una manera poco costosa, los costos de oportunidad asociados con dicha asignación<sup>16</sup>.

El asunto central es que no existe una forma de agregación que dé lugar a un “Colectivo Racional”, es decir, no es posible pensar en un método de decisión colectiva idóneo, que pueda reflejar algo como el “interés público, que más tarde la mayoría de los observadores han considerado que no era de interés público”.

## 2. Acción colectiva y presupuesto

Para la teoría de las decisiones colectivas o acción colectiva, la idea de la función de utilidad agregada es irrelevante y considera que, dada la debilidad de los supuestos en los que se basa el análisis económico, sus conclusiones son erróneas o al menos dudosas. Aún en el caso de prescindir de consideraciones distributivas, se podrían agregar funciones de demanda individuales trabajando con datos de mercado, pero éstos aunque revelan preferencias individuales – de manera imperfecta – no revelan las relacionadas con los servicios públicos, razón por la cual el “voto” en el mercado debe sustituirse por el voto político (Petrei, 1997:5).

La revelación de preferencias, en el caso del presupuesto, toma el camino del mercado político o “mecanismo presupuestal”, como fue definido por Krann (1996), que surge como un complemento al “mecanismo de mercado”.

Para la teoría de las decisiones colectivas, cuyo principal exponente es James Buchanan, el votante como cliente de los dirigentes políticos, es atraído por éstos, quienes le “venden” ideas o promesas. Para esta escuela, los entes públicos como el Estado, se comportan de igual manera que los individuos que lo componen.

Para esta teoría, las preferencias de los votantes coinciden con las de un votante típico, que corresponde a la mediana del ingreso, y ofrecen su voto a cambio de beneficios que identifican como derivados del presupuesto. “La teoría parte de una serie de supuestos, en particular que los votantes están suficientemente informados de los programas que se les ofrecen, que la elección corresponde a un sistema bipartidario, que los partidos se muestran flexibles a ajustar sus plataformas a lo que perciben

<sup>15</sup> Una síntesis de este debate puede ser encontrada en: Ekelund (1992).

<sup>16</sup> Lewis (1992) ha intentado dar vigencia al planteamiento neoclásico. En su descripción, no obstante los problemas de cálculo en cuanto a los beneficios y costos en la presupuestación, es factible pensar un planteamiento basado en la teoría económica convencional para asignar eficientemente los recursos. No obstante, sostiene Lewis, el problema del análisis está más en el atraso en las técnicas de obtención de números veraces, que en el atraso del método del cálculo. Es un hecho que mientras menos intangibles sean los resultados de las funciones contenidas en el presupuesto, menos exactos serán los cálculos.

como preferencia de los votantes, que éstos son capaces de penalizar a quienes no cumplan con sus promesas electorales y, además, que no hay mayores abstenciones” (Petrei, 1997:7)

*Algunos planteamientos sobre la formación del presupuesto en estos mercados políticos, en los que los gobiernos y sus integrantes no se ciñen a una función ideal de utilidad social, sino que atienden su propia función de utilidad, como individuos que persiguen mejorar su condición, son los siguientes:*

#### a. Democracia y presupuestos

En un modelo de sociedad democrática, desarrollado por Downs (1992:218), acerca del cómo se determina el presupuesto en una democracia, afirma que cada gobierno gasta y colecta recursos de forma tal que maximice sus posibilidades de ganar la próxima elección; los electores votan, de forma racional, por el partido que ellos crean que les reportará mayores beneficios; los gastos con una potencial *ganancia de votos*, mayor que otros, aparecerán en el presupuesto y serán financiados con la colección de recursos (ingresos públicos) que implique menor *pérdida de votos* potencial.

En efecto, el sistema de democracia propuesto por Downs, implica que el gobierno dará a los ciudadanos lo que quieren, y no necesariamente lo que les beneficia. Así, la ignorancia de los votantes acerca de las políticas actuales y potenciales del gobierno, provoca que el presupuesto sea, desde este punto de vista, “incorrecto”. Mientras más “perfecta” sea la competencia entre partidos, más cerca estarán las políticas presupuestales de la opinión pública, y más tentados estarán los gobiernos de incluir cualquier error en dicha opinión, resultado de la ignorancia.

#### b. Burocracia y presupuestos

Niskanen (1968) es el pionero en la formulación del planteamiento sobre “la burocracia maximizadora del presupuesto”, cuya cuestión central es el análisis de una posible función de utilidad del funcionario público o burócrata, la cual se está maximizando al formular el presupuesto<sup>17</sup>.

La exposición de Niskanen (1968) sugiere que el burócrata está motivado a incrementar el presupuesto a su cargo, como una forma de alcanzar sus objetivos racionales, aunque esto implica el adquirir información sobre la asignación de recursos en una oficina pública, lo cual es muy costoso debido al “divorcio” que existe entre costos y beneficios cuando se trata de la provisión de bienes y servicios públicos.

Otros factores pueden llevar al crecimiento del presupuesto, entre éstos está la formación de grupos de interés que coordinados pueden actuar como un frente, presionando para plasmar sus deseos en la formulación del presupuesto.

### 3. La formulación presupuestal y el empirismo en la aplicación

La elaboración del presupuesto entraña algunos problemas clave: los relativos al cálculo de beneficios y costos y la solución de un conflicto de intereses derivado de la diversidad de preferencias en una sociedad.

La postura de la economía neoclásica, revisada al inicio de este apartado, expresa cómo debe actuar el gobierno. Su consejo es la elaboración presupuestal sobre una base racional o norma (llamada función de utilidad social); la evaluación del presupuesto se hace con base en la revisión de los objetivos. Ello

---

<sup>17</sup> Entre la gran cantidad de variables que pueden entrar en la función de utilidad del burócrata, se encuentran las siguientes: salario, gratificaciones extra de la oficina, reputación pública, facilidades para el manejo de la oficina y facilidades para hacer cambios. Todas estas variables, sostengo yo, son funciones monótonicas positivas del presupuesto total de la oficina. (Niskanen, 1968:293-294)

representa un problema de cálculo importante para el caso del “mecanismo presupuestal” más que para el caso del “mecanismo de mercado”.

Lindblom (2001) sostiene que existen dos métodos en la elección de políticas: *el racional-comprehenso*, y *el de comparaciones limitadas sucesivas*.

El *método racional-comprehenso*, basado en la persecución de objetivos (investigación de operaciones, teoría de la decisión y análisis de sistemas) sólo tiene sentido en problemas poco complejos. A medida que los problemas se vuelven más complejos se vuelve necesario utilizar un método que simplifique el problema.

El método de las *comparaciones limitadas sucesivas*, permite alcanzar la simplificación, mediante: *la limitación de las comparaciones a aquellas políticas que difieren relativamente poco con las políticas actuales en operación*; *el análisis marginal de las políticas* (análisis basado en “incrementos”); y *el respaldo en la experiencia* (la experiencia como instrumento de decisión).

Este método puede engendrar buenos y malos resultados, ya que podría dejar fuera alternativas, por el simple hecho de que no han sido consideradas con anterioridad. No obstante, es un método que permite afrontar posibilidades más reales, ya que puede arrojar mejores resultados que los intentos de aplicación del método racional-comprehenso, que buscan modelar de manera exhaustiva la complejidad de la realidad.

En el caso del método racional-comprehenso, la forma de comprobar la efectividad de la política es la comparación de los resultados con los objetivos, mismos que deben surgir, en una democracia, del consenso.

*Las investigaciones de este subcapítulo se han orientado a determinar la lógica económica y política con la que se decide la asignación de recursos públicos (presupuesto público). En relación con la primera, en realidad, los hallazgos se refieren a explicaciones de cómo podría determinarse en sentido económico, más que de cómo se formula. En cuanto a su aspecto político, con independencia de la explicación dada por las teorías analizadas, puede concluirse que en virtud de la acotación dada a las fronteras del problema, esta investigación, sin desconocer la enorme importancia de la influencia política –stricto sensu– y que todo acto público –lato sensu– es político, sólo intenta plantear una propuesta para mejorar la eficiencia.*

---

# CAPÍTULO

## 7

---

# CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

*Dentro de la función pública administrativa, como se ha señalado en el capítulo anterior, se ubica la asignación de recursos para la prestación de los servicios públicos orientados a la satisfacción de las necesidades sociales. Este proceso de asignación, siendo como es, un proceso de administración, es objeto de planeación, programación y presupuestación, razón por la cual, en este capítulo se hará una revisión teórica y empírica del proceso administrativo, a fin de arribar a una concepción del mismo, pero en la esfera de la actividad pública, es decir, a una concepción del proceso administrativo público.*

*Esta investigación se ha centrado en los tópicos fundamentales, estableciendo conceptos y definiciones básicas, para abordar las principales discusiones y avances en cada uno de ellos, a fin de solventar, en la tercera parte, una propuesta alternativa sobre las formas de asignar los recursos públicos.*

### **7.1 TEORÍA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU EXPRESIÓN EN EL QUEHACER PÚBLICO**

*Se puede concluir, después de lo revisado y analizado en la primera parte de este trabajo, que el presupuesto de egresos público es el instrumento de la asignación de recursos públicos y es el resultado de la presupuestación, la cual, para que sea lógica, debe deducirse de la programación, y que ambas forman parte del proceso administrativo público. Así mismo, se ha concluido en que uno de los problemas torales de la asignación de recursos públicos estriba en la desarticulación existente entre la presupuestación y el resto del proceso administrativo público.*

*Por esta razón, el primer esfuerzo de revisión de la literatura, se orienta a conocer las bases teóricas del proceso administrativo en el contexto de la Teoría de la Administración, para concluir en la definición y características del proceso administrativo público, incluidas cada una de sus etapas adjetivas.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## 1. Teoría de la Administración

La Teoría General de la Administración, concebida como una disciplina del conocimiento humano que se ocupa del estudio de la administración<sup>1</sup>, comprende diversas teorías, con diferentes enfoques y énfasis, las cuales se presentan de manera esquemática en el Cuadro 7.1. Un breve repaso de éstas resulta esencial para comprender el proceso administrativo y su conceptualización como un auténtico paradigma estructural de la administración, que persiste hasta nuestros días.

Las teorías y las escuelas o enfoques del pensamiento administrativo generados por ellas, que en su mayoría persisten hasta la fecha, en orden de aparición y persistencia, son: 1) Administración científica (1900-194); 2) Administración general y de procesos (1910-2000); 3) Humano-relacionista (1920-1940); 4) Estructuralista (1930-1960); 5) Cuantitativa (1940-2000); 6) Sistemas (1940-2000); 7) Neohumano-relacionista (1960-2000); 8) Contingencias (1965-2000); 9) Desarrollo organizacional (1975-2000) y 10) Calidad total y mejora continua (1980-2000) (ver Apéndice 11).

**Cuadro 7.1 Teorías administrativas más importantes y sus enfoques principales**

ÉNFASIS	TEORÍAS ADMINISTRATIVAS	ENFOQUES PRINCIPALES
En las tareas	Administración científica	Racionalización del trabajo en el nivel operacional
En la estructura	Teoría Clásica Teoría neoclásica	Organización formal, Principios generales de la administración Funciones del administrador
	Teoría de la burocracia	Organización formal burocrática Racionalidad organizacional.
	Teoría estructuralista	Enfoque múltiple: Organización formal e informal Análisis intraorganiz y análisis interorganizacional
En las personas	Teoría de las relaciones humanas	Organización informal, Motivación, liderazgo, comunicaciones y dinámica de grupo
	Teoría del comportamiento organizacional	Estilos de administración. Teoría de las decisiones. Integración de los objetivos organizacionales e individuales
	Teoría del desarrollo organizacional	Cambio organizacional planeado. Enfoque de sistema abierto.
En el ambiente	Teoría estructuralista Teoría neoestructuralista	Análisis intraorganizacional y análisis ambiental. Enfoque de sistema abierto.
	Teoría situacional	Análisis ambiental (imperativo ambiental). Enfoque de sistema abierto.
En la tecnología	Teoría situacional o contingencial	Administración de la tecnología (imperativo tecnológico)

Fuente: Chiavenato (1999:9)

## 2. El Proceso administrativo

El proceso administrativo forma parte esencial de la teoría clásica, que da lugar a la administración científica y a la administración general y de procesos, cuyo fundador fue Henry Fayol, y cuyo énfasis está puesto en la estructura de las organizaciones y en los procesos que implica la administración.

Existen, en general, dos corrientes para conceptualizar al proceso administrativo: la primera, establece que es un conjunto de principios o prescripciones de rol, formulados para guiar las acciones del administrador hacia la concepción de los objetivos organizacionales y la segunda, lo

<sup>1</sup> La administración es la conducción racional de las actividades de una organización, con o sin fines de lucro. Ella implica la planeación, la organización (estructura), la dirección y el control de todas las actividades diferenciadas por la división del trabajo, que se ejecutan en la organización (Chiavenato, 1999:1).

define como el conjunto de las principales funciones (variables) –etapas– de la administración, que permite analizarlo y conceptualarlo (Miner, 1987).

Aunque distintos autores le han asignado múltiples etapas al proceso administrativo –que se presentan en forma más detallada en el Apéndice 11–, la mayoría de ellos coinciden en la planeación, la organización, la dirección o ejecución y el control.

- a. Planeación: Es un proceso permanente, continuo y sistemático que determina por anticipado los objetivos a cumplirse y que será analizado con amplitud en el siguiente subcapítulo.
- b. Organización: Es la estructura constituida por personas que pretenden alcanzar resultados al integrar y estructurar sus esfuerzos en el desarrollo del trabajo y su ejecución.  
Se distinguen la organización formal, expresada en manuales y organigramas, y la informal, entendida como el resultado de las conductas humanas dentro de la organización formal.
- c. Dirección: Hacer que las cosas funcionen dentro de la organización; se encuentra directamente ligada con los recursos humanos a través de la modificación de sus actitudes y valores, por medio de la persuasión, coacción, sanción, recompensas, etc.
- d. Control: Se utiliza para evitar desusos o comportamientos negativos que afecten los objetivos, planes, políticas o resultados perseguidos dentro de la organización; puede o no incluir actividades de evaluación.

Como una versión más acabada del proceso administrativo, se ha seleccionado la de Agustín Reyes Ponce (1993), quien agrupa las etapas en dos fases: la mecánica (de preparación, de gabinete) y la dinámica (de acción). Las etapas que las conforman, así como sus reglas y principios, se muestran en el Cuadro 7.2 (ver Apéndice 11).

**Cuadro 7.2 Etapas específicas de la administración**

FASE	ETAPAS	REGLAS	PRINCIPIOS
A. MECÁNICA	1. Previsión	Objetivos Investigaciones Cursos alternativos	Previsibilidad Objetividad Medición
	2. Planeación	Políticas, Procedimientos, Programas, Pronósticos, Presupuestos	Precisión Flexibilidad Unidad
	3. Organización	Funciones  Jerarquías Obligaciones	Especialización Unidad de mando Autoridad-responsabilidad Dirección-control
B. DINÁMICA	4. Integración	Selección Introducción Desarrollo	Integración de personas Integración de las cosas
	5. Dirección	Autoridad Comunicación Supervisión	Coordinación de intereses Impersonalidad del mando Jerarquía Resolución de conflictos Aprovechamiento de los conflictos
	6. Control	Su establecimiento Su operación Su interpretación	Administración del control Estándares Mediación del control excepción

Conviene señalar que la etapa principal o sustantiva del proceso administrativo, la que comprende “el hacer”, es la dirección o ejecución y que todas las demás son adjetivas o subsidiarias de ésta.

### 3. El proceso administrativo en la administración pública

Arribar a una concepción de este proceso en la administración pública, requiere de precisar el concepto de administración pública y sus diferencias con la administración privada.

La administración pública es todo el conjunto de formas de la conducta humana en el sistema de gobierno, que determina la distribución y el ejercicio de la autoridad política en materia de planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otros similares.

Entre la administración pública y la privada existen diferencias de fondo y de forma: las primeras radican en que el particular puede hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley y la autoridad (gobierno-administración pública) sólo puede hacer aquello que la ley le permite, mientras que las de forma se deben al tamaño y a la complejidad, tanto estructural como de procedimientos, que dificultan la coordinación de las partes y la correspondiente toma de decisiones; además, la integración de los recursos humanos en la administración pública es heterogénea y deriva en un *mare magnum* carente de uniformidad y claridad en el sentido teleológico de la institución (Morales-Paulin, 1999:2).

En la práctica, la administración pública se efectúa a través del proceso administrativo, que incorpora a las actividades gubernamentales lógica y racionalidad para alcanzar resultados óptimos y eficientes.

Para Muñoz (1973:25), el proceso administrativo público implica, en todo sistema político, los siguientes procesos de gobierno: *planificación, administración de personal, organización y métodos y relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial*. Procesos que se describen en el Apéndice 11.

Así pues, el proceso administrativo público, entendido como proceso secuencial y cíclico en la conducción de las complejas tareas que realiza el Estado para alcanzar propósitos sociales, permite evaluar los actos administrativos gubernamentales desde los puntos de vista jurídico, social, administrativo, económico y político, pues el proceso debe ser acorde con la normatividad que rige las actividades públicas, con las demandas sociales, con los recursos de que dispone el gobierno y con la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En México, como ya se explicó en el Capítulo 4, la Administración Pública Federal (APF) ha establecido dos formatos principales para el proceso administrativo público, que son:

- 1º. El definido en la Ley de Planeación a través del SNPD que consta de cuatro etapas, a saber: formulación, instrumentación, control y evaluación.
- 2º. El definido por la APF, que consta de seis etapas, a saber: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, seguimiento y evaluación (con antecedentes claros a partir de 1977).

De lo anterior, puede concluirse que:

- 1º. Con las diferencias de fondo y forma apuntadas, la administración pública está sujeta a las concepciones teóricas de la administración, en tanto disciplina del conocimiento.
- 2º. El proceso administrativo tiene plena vigencia en la administración pública, estableciendo las especificidades propias de este tipo de administración.
- 3º. En México, en buena medida se ha venido planteando la necesidad de un proceso administrativo público integrado en forma sistémica.

Como consecuencia de los antecedentes revisados, ha sido posible, por el autor de esta investigación, adecuar el proceso administrativo a la función pública, conforme a los argumentos que se esgrimen en el Apéndice 11, de la forma en que se presenta en el cuadro 7.2.

Cuadro 7.3 Proceso administrativo público

<i>FASE</i>	<i>ETAPA</i>	<i>NATURALEZA</i>
<i>MECÁNICA O DE PREPARACIÓN</i> Conjunto de actividades que permiten preparar eficientemente la ejecución de las acciones.	<i>Planificación, que tiene como propósito desarrollar la planeación de largo plazo, con base en el futuro previsible y, a partir de ella, perfilar la estructura orgánica.</i>	<i>Adjetiva</i>
	<i>Planeación, que tiene como objetivo prepararla en el mediano plazo, a partir de la planificación y los lineamientos globalizadores y, a partir de ello, definir la estructura orgánica.</i>	<i>Adjetiva</i>
	<i>Programación, cuyo propósito es desarrollar la planeación de corto plazo, precisando procesos y proyectos con sus metas e indicadores, incluida la organización de los ejecutores de los mismos: ¿qué hacer, el siguiente período y cómo, cuándo y con qué? y ¿qué asignación de recursos se requiere?</i>	<i>Adjetiva</i>
	<i>Presupuestación, que tiene como objetivo calcular cuanto cuesta realizar las acciones definidas en la programación: ¿qué asignación de recursos financieros se requiere?</i>	<i>Adjetiva</i>
<i>DINÁMICA O DE ACCIÓN</i> Conjunto de actividades con las que se hace posible la producción de bienes y servicios públicos.	<i>Ejercicio, cuyo objetivo es obtener los recursos financieros para integrar los recursos no financieros –personal, materiales y servicios, e infraestructura– a los procesos de producción.</i>	<i>Sustantiva</i>
	<i>Ejecución, es la etapa suprema del proceso administrativo, que permite la producción de bienes y/o servicios públicos a través de la dirección, el mando y la supervisión.</i>	<i>Sustantiva</i>
	<i>Control, cuyo propósito es registrar el avance del ejercicio y la ejecución, determinando las desviaciones críticas entre lo logrado y lo programado, sobre la marcha.</i>	<i>Sustantiva/Adjetiva</i>
	<i>Evaluación, es la etapa adjetiva fundamental que detecta y corrige el funcionamiento general del proceso en la búsqueda de su eficacia, eficiencia y perfeccionamiento.</i>	<i>Adjetiva</i>

Fuente: elaboración propia

## 7.2 TEORÍAS SOBRE LA PLANEACIÓN Y LA PLANEACIÓN PÚBLICA

Se ha concluido en que la planeación es parte del proceso administrativo público. La literatura es abundante sobre el tema, presenta diversos planteamientos, por lo que es necesario conocer al menos los más relevantes, hacer su análisis y concluir en cuáles son las características que debe

tener, para lograr que su encadenamiento en dicho proceso, permita obtener una asignación de recursos públicos, eficiente.

### 1. Planeación y acción humana

La acción humana es resultado del deseo de incidir en las *causas* que se presume tendrán como *efecto* algún “estado deseado”. La planeación, aplicada a las organizaciones, sólo tiene sentido en la medida en que trata de operar de esta misma forma la ley de la causalidad.

La organización, al actuar, está necesariamente en un proceso de “creación de su futuro”; serán sus acciones las que la lleven al éxito o al fracaso. Una organización que descuide la planeación es similar a un individuo en el que prima la ignorancia al actuar; no es que no tenga objetivos o que éstos tengan poca validez, es simplemente que los medios que utiliza tienen una escasa relación causal con sus fines.

### 2. Noción y tipología de la planeación

Aunque esta etapa del proceso administrativo, en la teoría ha sido tratada como planeación, planeamiento o planificación, en la práctica, los dos primeros términos han sido los usuales en la administración privada y el tercero en la administración pública, dándole absurdamente, la connotación ideológica de socialista.

De las múltiples definiciones existentes de la planeación, más que una definición única, lo que puede concluirse es que los elementos comunes en ellas, son: 1) Determinación anticipada de objetivos a lograr en el futuro; 2) Elección y selección de cursos de acción alternativos para lograr esos objetivos; 3) Secuencia de pasos, operaciones a seguir; y 4) Normas, prioridades, técnicas y procedimientos para las acciones a seguir.

La planeación, como una subdisciplina de la administración, se ha clasificado en atención a diversos criterios; sin embargo y con el único fin de ubicarla, es que se construye el cuadro sinóptico que muestra la Fig. 7.1.

**Fig. 7.1 Clasificación de la Planeación**

PLANEACIÓN	{	<i>Por el tiempo</i>	<i>Por su método</i>	<i>Por su enfoque</i>	<i>Por su alcance</i>
		Largo plazo	Prospectiva	Ortodoxa	Interactiva
		Mediano plazo	Proactiva	Estratégica	Táctica
		Corto plazo	Reactiva	Sistémica	Operativa

De las diferentes definiciones, conceptos y convencionalismos generalmente aceptados, se han seleccionado las siguientes nociones de los diferentes tipos de planeación:

- a. Largo plazo: aquella cuyo horizonte temporal es de 6 a 10 años, o más (Ander-egg, 1991:39).
- b. Mediano plazo: aquella cuyo espectro temporal está entre 3 y 5 años (Idem).
- c. Corto plazo: aquella cuyo alcance no es superior a los tres años.
- d. Prospectiva: aquella que construye un futuro deseable, sin relación con el presente y el pasado, sin restricciones (Miklos y Tello, 1993:26).
- e. Proactiva: la que se ocupa de pronosticar cambios que ocurrirán, aprovechando las oportunidades (Idem).
- f. Reactiva: la que se estructura sólo reaccionando, con propuestas futuras, a los problemas diagnosticados.



No obstante, de acuerdo con Friedmann (1996), se reconocen cuatro escuelas de pensamiento en la historia de la planeación, a partir de sus vínculos entre conocimiento y acción, que son:

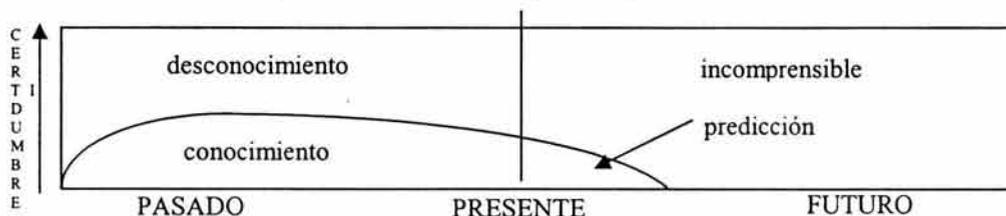
- Reforma social. Centrada en el papel del Estado como guía social, considera a la planeación como un esfuerzo científico para informar y limitar a los políticos en su quehacer.
- Análisis político. Enfocada hacia la identificación del mejor curso posible de acción, incluye los recursos, la información y el tiempo disponible en la toma de decisiones. Sus autores creen que usando apropiadamente las teorías científicas y las técnicas matemáticas, podrían identificar y calcular, precisamente, la “mejor solución”.
- Aprendizaje social. Centrada en resolver la contradicción entre teoría y práctica, o conocimiento y acción, deriva en dos corrientes: el *pragmatismo* de Dewey y una corriente envuelta en el *marxismo*.
- Movilización social. Contrasta con la reforma social y el análisis político, pues presenta a la planificación como una forma de política, sin la mediación de la ciencia.

### 5. Alcance temporal de la planeación

El problema fundamental al que se enfrenta la planeación, es que la organización, para “construir su futuro”, se encontrará con elementos del entorno que no podrá controlar: algunos que aunque conocidos, no puede manipular; y otros que desconoce por completo. A mayor horizonte temporal, los “elementos incontrolables” se vuelven predominantes.

Mientras más tiempo se quiera abarcar, menos información existirá de los elementos que se quiere explorar. El “paradigma del conocimiento” de Weber (1997), permite una mejor comprensión de este hecho: lo conocido es lo que podemos analizar mediante la recolección y procesamiento de información; lo desconocido corresponde a información existente, pero no recolectada o procesada; lo incomprensible es aquello sobre lo que no disponemos de información. La conclusión lógica es que la planeación debe ser menos concreta a medida que el horizonte temporal se amplía. La Fig. 7.2 ilustra la visión gráfica de estas ideas.

Fig. 7.2 Esquema del paradigma del conocimiento



Fuente: Weber (1997:455)

Todo proceso de planeación trabaja sobre proyectos y actividades, que constituyen la parte operativa de los planes, las tareas contenidas en los proyectos son las acciones “día a día” de la organización. Sachse (1998) propone un orden de planeación descendente: primero, se determina la *misión*; posteriormente, se fijan las *estrategias* o alternativas de acción, o sea, los “grandes caminos” para concretar la misión de la organización, respaldadas con *tácticas*, que orientan sobre los “pequeños caminos” que debe seguir la organización para tal fin; y, finalmente, las tácticas se transforman en *proyectos*, los cuales concretan la misión de la empresa, es decir, los proyectos hacen operativas las tácticas, a través de tareas y actividades.

La *determinación de la misión* es un asunto de no poca complejidad, particularmente en el caso de las empresas públicas. Sachse (1998) considera que al plantearse una misión de largo plazo, las

alternativas de acción son muy amplias, aunque muy inciertas, y que en el mediano plazo se encuentran objetivos factibles, susceptibles de ser desglosados en estrategias, tácticas y proyectos, (con lo cual se entiende, que a partir de este nivel de certidumbre opera la planeación estratégica, que es el nombre que adopta Sachse para su modelo<sup>2</sup>). En el corto plazo, la misión está enfocada principalmente a la optimización de la operación actual de la organización. Este último nivel entraña la mayor certidumbre, en detrimento de las alternativas de acción.

Para Sachse (1998:25), las definiciones de los plazos (largo, mediano y corto) no pueden ser rígidas; sin embargo plantea, en razón de los que él define<sup>3</sup>, que la planeación estratégica “puede utilizarse en el mediano y en el largo plazo”. No obstante, considerando los plazos seleccionados en el Apartado 2, se concluye que la planeación estratégica sólo abarca el mediano plazo.

## 6. Descripción de los tipos de planeación según su método

### a. Planeación prospectiva

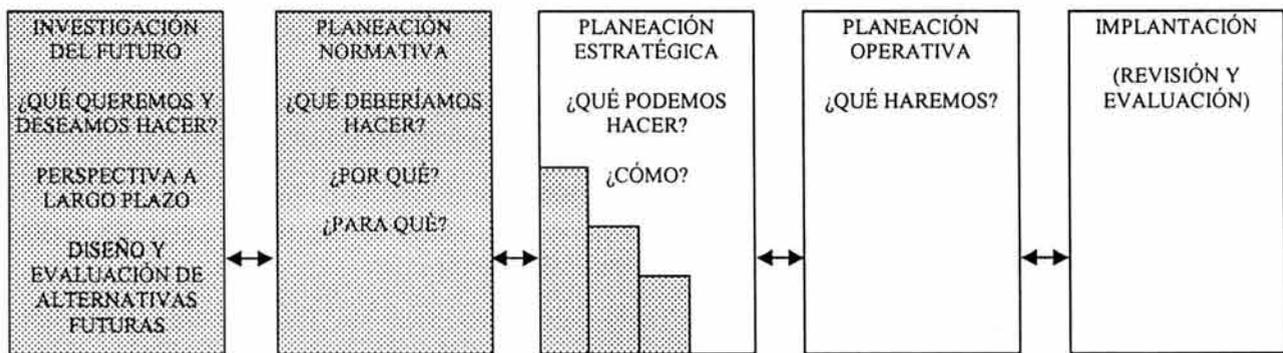
La planeación prospectiva, a diferencia de la tradicional, que tiende a seleccionar un futuro deseable a partir de la proyección de futuros posibles derivados del pasado y el presente, diseña el futuro deseado a partir del futuro mismo, para regresar al presente a explorar y seleccionar futuros posibles.

Ese “futuro deseable” es visto como un “efecto” antecedido necesariamente por algunas “causas”, las cuales deben ser, primero halladas y después instrumentadas. Éste es el mecanismo de la acción humana en general.

La aportación de la prospectiva es hacer evidente que la visión de un “futuro deseable” es la directora de todo el proceso de planeación, permitiendo entonces, ejecutar planes de muy largo plazo, encaminando las acciones “diarias” en pos de una imagen a concretar en la realidad. Su planteamiento es: visualizar (imaginar) un “futuro deseable”; hacer una representación (modelo) del estado actual; analizar los medios disponibles para alcanzar el futuro deseable, partiendo del estado actual; y crear una estrategia de persecución y factibilidad de ese futuro.

La planeación prospectiva, como estrategia para el diseño del futuro, propone también una visión sistémica, es decir, del modo en que las cosas interactúan con las cosas mismas y de la cual depende el más eficaz diseño del futuro (ver Apéndice 12). Su ubicación en la planeación se muestra en la Fig. 7.3, que presenta un modelo general de planeación.

Fig. 7.3 Modelo General de Planeación



Fuente: Planeación prospectiva. Miklos-Tello(1997:64)

<sup>2</sup> Existe poca especificidad por parte de los autores en el uso del término planeación estratégica. El punto de convergencia es la existencia de estrategias. No obstante, esto no es muy específico tampoco.

<sup>3</sup> Para Sachse, el largo plazo es de cinco años a más; el mediano, entre uno y tres años y el corto plazo, de un año o menos. También establece que el espectro temporal, en años, es de 5 para la misión, 4 para las estrategias, 3 para las tácticas, 2 para los proyectos y 1 para las actividades

- b. Planeación proactiva: Es una planeación que trata de anticiparse a los problemas y que tiene dos etapas básicas: la predicción y la preparación. Busca aprovechar las oportunidades, los avances tecnológicos actuales y los previsibles para optimizar, con el fin de lograr que la organización crezca. Se trata de una planeación útil en el mediano plazo.
- c. Planeación reactiva: En ésta se da preferencia a reaccionar en vez de anticipar, con un enfoque más remedial que estructural y tiene, prácticamente, como única base, el diagnóstico. A pesar de las críticas, es muy adecuada al iniciar el establecimiento de una “cultura de planeación” donde no la hay. Se trata de una planeación de corto plazo, altamente útil si existe una guía de planeación del mediano plazo.

## 7. Los enfoques de la planeación

### a. Planeación ortodoxa o tradicional

Se trata de una planeación basada en el punto de vista mecanicista en el que “las decisiones preceden a una acción”, y se funda en elecciones de metas, objetivos, alternativas, consecuencias y ajustes, que producen “planes” para lograr propósitos específicos. Los objetivos representan un “futuro lógico” y tecnológicamente factible, es decir, son eventos lineales predecibles.

Por último, puede señalarse que es un tipo de planeación que omite el medio del sistema, pues lo considera un sistema de orden más elevado, algo más allá de todos los sistemas, y por lo tanto, sus soluciones producen suboptimizaciones, que nunca resolverán los problemas en su totalidad.

### b. Planeación estratégica

Sobre la planeación estratégica, que se ha venido considerando como moderna, “de frontera”, tanto en el sector privado como en el público, a continuación se perfilarán las propuestas de algunos autores, destacados en la materia.

Dyson (1990) propone un proceso de planeación estratégica, con escasa atención en el análisis sistémico, en el que las estrategias generadas deben evaluarse antes de su implementación. La característica básica del sistema objeto de la planeación es el hecho de tener una “meta” o “futuro deseable” a alcanzar.

Goodstein, Nolan y Pfeiffer (1993:34), señalan que la planeación estratégica aplicada significa “crear el futuro”, ya que es un “proceso en el que se visualiza el futuro de la organización y se desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo.

Sachse señala como requisitos para la implantación de un sistema de planeación estratégica: el propósito de la planeación (en el que incluye *la misión, los objetivos materiales y formales, la estructura, el proceso físico y la planeación de la planeación*) y la satisfacción de ciertas funciones, en las que se encuentra claramente la presencia de elementos del enfoque sistémico, como son: *seguridad, orden, coordinación, identificación e innovación.*

Para Sachse (1998:25), como ya se señaló, la planeación estratégica “puede utilizarse en el corto y en el largo plazo” y su relevancia deriva de que el hombre, aunque incapaz de conocer el futuro, puede reducir la incertidumbre mediante información.

En este método, se consideran como reglas mínimas para un sistema de planeación, las siguientes: determinar el objetivo general de la organización, crear una “pirámide de objetivos”, cuantificar la planeación durante sus fases, asignar una responsabilidad a cada nivel de objetivos, crear objetivos realistas, asignar un esquema de incentivos al logro de objetivos, y revisar periódicamente el proceso.

### c. Planeación sistémica

La planeación sistémica es una de las diversas aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas (TGS)<sup>4</sup> a la planeación. Se analizarán a continuación dos experiencias sobre el particular.

En primer lugar, el Modelo de Elementos Organizacionales (MEO) de Kaufman (1997), cuyo aspecto central es la visión normativa del futuro, mediante la determinación, en términos medibles, de “lo que es” la organización y “lo que debería ser”, esto último a partir de los resultados finales, de modo que se estructuren los medios requeridos para obtener ese resultado deseado.

Para Kaufman, el enfoque sistémico es central: los elementos de la organización son las entradas, procesos, productos, salidas y resultados finales; el producto es el resultado de la transformación de las entradas durante el proceso; las salidas son los productos listos para ser entregados al consumidor; y los resultados finales implican el efecto de las salidas en la sociedad. Así, una organización que planifica y se desarrolla con base en los resultados finales, tiene mayor probabilidad de éxito que una que no lo hace.

En este modelo destacan: la *supervisión* de las entradas, procesos y productos; la *administración comprensiva*, cuyo campo de acción se extiende hasta las salidas y la *administración holística*, que se preocupa, además del resultado interno de la organización, de los resultados finales, del impacto social de sus planes.

Conviene, entonces, considerar a todas las organizaciones desde la perspectiva de la *administración holística*, ya que así se promueve la consideración de los resultados finales.

En segundo término, el estudio comparativo de Morales–Paulin (1999) entre la planeación ortodoxa y la sistémica, que él llama “nueva”, del cual se presenta una síntesis, en el Cuadro 7.4 (Esta comparación puede revisarse a detalle, en el Apéndice 12).

**Cuadro 7.4 Comparación entre la planeación ortodoxa y la sistémica**

Concepto	Planeación ortodoxa	Planeación nueva (sistémica)
1. Estilo de pensamiento	Mecanicista: Causalidad lineal y analítica	Dinámica de sistemas. Cibernética.
2. Visión de sistemas sociales, objeto y contexto de planeación	Modelos mecanicistas u homeostáticos	Sistemas sociales complejos, auto-rregulables y auto-organizables.
3. Visión del proceso de planeación	Planificación que provoca cambios en la estructura y en el medio ambiente, y se ocupa de recursos.	Sistemas complejos en los que la planificación cambia las estructuras, los valores e instituciones, privilegiando las estructuras de información y de comunicación.
4. Estrategias	Control directo Curso fijo y recto  Elimina incertidumbre	Se combina el control directo con el indirecto Flexibilidad y aprendizaje Reconoce incertidumbre
5. Relaciones entre la planeación y la política	Los fines están dados Planificación neutral Criterio de éxito: Realización de metas.	Los fines son parte de la planificación Planificación política (normativa) Criterio de éxito: Supervivencia del sistema, equilibrio ecológico y estabilidad social

Fuente: Morales Paulin (1999)

<sup>4</sup> La TGS se ha constituido en un método científico de las ciencias naturales y sociales, complementario del método tradicional analítico–reduccionista y que se tratará con cierta exhaustividad en el siguiente capítulo.

De lo examinado, se desprenden las siguientes reflexiones:

1ª. En razón de su ámbito temporal de validez, la planeación, para que tenga consistencia, debe considerar un largo plazo (10 a 25 años o más), el cual debe ser el marco de “referencia que oriente” a la necesaria planeación de mediano plazo (3 a 6 años o más), y ésta, a su vez, la que norme a la planeación de corto plazo (1 a 3 años). La inexistencia de cualquiera de ellas, evidentemente limita, de manera muy seria, el alcance de la planeación.

2ª. La planeación de largo plazo, para que tenga el alcance deseado, debe ser prospectiva, creando innovativamente un futuro deseable, sin depender del pasado y del presente (Estudio de Gran Visión)<sup>5</sup>, para que el futuro creado no sea simplemente “lógico-factible”.

La planeación proactiva deber ser la base de la planeación de mediano plazo, y la reactiva es útil sólo para el corto plazo, sin que por ello no sea, al mismo tiempo, proactiva.

3ª. Dadas sus características, se concluye en que la planeación, para que sea lógica y tienda a cambiar no sólo el medio, sino el sistema mismo de valores, debe ser sistémica. Esta conclusión se apega a dos análisis, el primero que compara a este tipo de planeación con la ortodoxa y el segundo que analiza a la planeación estratégica como se explica adelante.

Cuadro 7.5 Comparación de la planeación ortodoxa (mecanicista) con la sistémica

	<i>PLANEACIÓN ORTODOXA</i>	<i>PLANEACIÓN SISTÉMICA</i>
<i>1. Proceso de planeación como sistema</i>	<i>Sistema cerrado que excluye al medio.</i>	<i>Sistema abierto que actúa en la totalidad de los sistemas, incluyendo al medio.</i>
<i>2. Metasistema</i>	<i>El medio, fuera de su alcance</i>	<i>El ecosistema –todos los sistemas, el medio y la planeación.</i>
<i>3. Propósito</i>	<i>Resuelve problemas concretos, con soluciones factibles.</i>	<i>Induce cambios en el medio y el sistema de valores.</i>
<i>4. Método</i>	<i>Enfatiza medios, a través de programas secuenciales.</i>	<i>Organiza el proceso para cambiar, “lo que existe”, en lo que “debería existir”.</i>
<i>5. Enfoque</i>	<i>Planes a nivel estratégico u operacional.</i>	<i>Normativo, hacia el futuro.</i>
<i>6. Objetivos</i>	<i>Planeación externa, influida por lo posible.</i>	<i>Objetivos derivados de normas, valores y objetivos.</i>
<i>7. Futuro</i>	<i>“Lógico”, predecible linealmente del presente y factible tecnológicamente.</i>	<i>“Deseado”, no predecible, se inventa sin deducirse del presente.</i>
<i>8. Progreso</i>	<i>Utilidad individual.</i>	<i>Utilidad social.</i>
<i>9. Normas o valores</i>	<i><u>Amor</u> a la acción humana; <u>objetividad</u> a la ciencia y <u>utilidad</u> a la tecnología.</i>	<i>Balance ecológico, para soluciones integrales que reducen entropía y elevan el nivel del ecosistema.</i>
<i>10. Verificación de normas</i>	<i>Individualista</i>	<i>Con base social.</i>

Fuente: Síntesis de Ozbekhan (1969)

<sup>5</sup> El autor de esta investigación identifica con el nombre de “Estudio de Gran Visión” al reporte en que se plasma esta clase de planeación.

*Respecto de la planeación estratégica, aunque es sin duda un adelanto en relación con la ortodoxa, presenta las siguientes limitaciones, no solo teóricas, sino esencialmente empíricas:*

- 1º. Su modelo, aunque discursivamente es de largo plazo, no lo es a pesar de que se refiere a una “visión” que se construye, en el mejor de los casos, mediante técnicas basadas en el pasado y en el presente, es decir, no se construye el futuro deseable a través de la prospectiva, y en múltiples casos sólo se reduce a una declaración de buenos deseos, pues no se funda en un estudio de “Gran Visión”.*
- 2º. Al tener sólo pequeños rasgos sistémicos y no ser realmente de largo plazo, se confunde la fijación de objetivos (de mediano plazo) con la determinación de los fines del sistema (teleología).*
- 3º. Se privilegia la atención a los “resultados”, minimizando los procesos.*

### **7.3 REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LA PROGRAMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

*Se ha podido concluir en la bondad de una planeación idónea, para arribar a una asignación de recursos eficiente, y una parte de dicha planeación, es la de corto plazo, a la que se ha denominado “programación”. Uno de los problemas detectados, es la muy débil articulación entre la programación y la presupuestación. La programación es de suma importancia, pues en esa etapa se elaboran las políticas públicas de corto plazo, y entre ellas, el presupuesto público como instrumento de política económica del Estado, y particularmente el presupuesto de egresos, por lo cual es fundamental el estudio de sus antecedentes teóricos y empíricos.*

*En este subcapítulo se exponen algunos aspectos teóricos relevantes de la programación, se intenta definirla de manera clara, ubicándola en el proceso que va de la planeación hasta la formulación de los presupuestos públicos y, finalmente, se explican algunos pormenores para la formulación y evaluación de los procesos y proyectos, bases de su estructura, para así poder arribar a conclusiones que dan bases sólidas a la presupuestación.*

#### **1. Qué es la programación y qué necesidad cubre**

La programación es un proceso que en el sector público corresponde a lo que en general se denomina planeación de corto plazo (generalmente de un año), y cuyo objetivo esencial es determinar lo que se pretende hacer en el siguiente año, lo cual implica definir acciones y actividades agrupadas en proyectos, éstos en subprogramas y éstos, a su vez, en programas. A cada uno de los agrupamientos anteriores, se le relacionan objetivos, estrategias para alcanzarlos, normas –políticas– a que se sujetarán las acciones y metas a lograr en cada objetivo.

Se entiende por programa al conjunto homogéneo de actividades que se realizan para alcanzar cronológica, espacial y técnicamente una o varias metas específicas, las que a su vez contribuirán a cumplir con los objetivos del plan institucional (Miklos, Tello 1993:59).

Programar es valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles (Martner,2001:29). La racionalidad económica, la del *homo economicus*, se basa en el conocimiento de las alternativas existentes y en la capacidad de escoger la que más bienestar le reporta. Como se vió en apartados anteriores, al revisar aspectos como el “teorema de la imposibilidad de Arrow”, la racionalidad en el sector público no es problema menor, debido a la complejidad del proceso político que, como veremos más adelante, tiene un impacto importante en la forma en que se implementan los programas. En este sentido, la formalización metodológica de un sistema que incorpore el problema de la racionalidad en la actividad del Estado es un logro desde luego importante.

## 2. La programación como base de la presupuestación

El aspecto revolucionario del presupuesto por programas, es ubicar los objetivos organizacionales en dichos programas, o redefinirlos en la lógica de los programas, tiende a asegurar mejor su logro y, por ende, los resultados, contrariamente a la práctica tradicional presupuestaria, que trabaja con los *insumos* necesarios para los productos de esos resultados.

En opinión de Novick (1992:342), el presupuesto por programas se distingue de la forma tradicional de presupuestación, en los siguientes puntos: se definen los objetivos tan específicamente como es posible y se incluyen las alternativas posibles —estrategias—, en función de las restricciones de tiempo y recursos, para alcanzarlos; se identifican las acciones y actividades al formular los objetivos y programas; se revisan continuamente los resultados del programa, lo cual permite que durante su ejecución se rectifique el camino donde sea necesario; se identifican los asuntos que requieren más de un año para ser tratados, lo que hace explícito que su cumplimiento es precondition para el alcance de las metas del programa; y se desarrollan las herramientas analíticas necesarias para la medición de costos y beneficios.

Los presupuestos por programas se insertan en la necesidad de dar una mayor racionalidad a la asignación de recursos por el Estado, ya que de una manera sistemática se incluyen metas con base en necesidades que deben ser atendidas.

Ha sido sostenido, por parte de los funcionarios responsables de la confección de las políticas, que los presupuestos por programas, además de la racionalidad, cubren la necesidad de información más significativa para la administración y la supervisión política (Brown, 1983:212). Uno de las primeras expresiones de este modelo fue el desarrollado en Estados Unidos con el nombre de Planning-Programing-Budgeting-System (PPBS), el cual se denominará, en adelante, como: Sistema de Planeación-Programación-Prepuestación (SPPP).

El autor de este trabajo, tiene la convicción de que el SPPP es un instrumento político que puede combatir la discrecionalidad de los funcionarios y perfeccionar la democracia. Por otra parte, la estructuración del presupuesto por programas es, en realidad, una tarea de análisis sobre las necesidades de información de la administración pública.

## 3. La programación y las políticas públicas

Actualmente, existe una inclinación de la programación presupuestal hacia el enfoque totalizador sistémico<sup>6</sup>. En este contexto, los programas requieren de un sistema de relación con el entorno, que permita captar la información relevante del ambiente, establecer sus metas, implementar políticas, controlar sus resultados y nutrir al entorno de información, como indica Brown (1983:212).

Una manifestación de lo anterior, es el *modelo sistémico de la ejecución de las políticas públicas* de Van Meter y Van Horne (1996:98), en el cual, el sistema recibe del entorno demandas y recursos, mismos que entran en un proceso de transformación, acorde con las políticas u objetivos de los funcionarios gubernamentales, obteniéndose como resultados, los productos finales tal como se ofrecen al público. Estos productos dotan de información al entorno, misma que, en un proceso de retroalimentación, regresa al sistema en forma de nuevas demandas y recursos.

## 4. Los programas en la programación

Un programa incluye la especificación de uno o más objetivos, la selección y ejecución de una o más actividades y la adquisición y uso de los recursos (Deniston, 1983:168). Los objetivos se definen como la situación o condición que se considera deseable alcanzar.

<sup>6</sup> Este hecho ha sido sostenido en Kast y Rosenzweig (1999:117).

Los recursos, al ser utilizados en las actividades del programa, que a su vez deben estar en función del logro de los objetivos, están ligados, metodológicamente, con los objetivos. Todas y cada una de las actividades del programa deben estar relacionadas con, al menos, un objetivo.

Brown (1983: 217-219), en la estructuración del presupuesto por programas del Estado de Wisconsin, establece las siguientes categorías o componentes: *Áreas funcionales*: Son áreas amplias, fácilmente identificables (por ejemplo: Comercio, Educación y Recursos Ambientales); *Programas*: Categoría de servicios similares, al interior de un área funcional, para un grupo de la población; *Subprogramas*: Oferta de servicios específicos de los programas; distintos subprogramas componen al programa; y *Actividades*: aquellas cuya ejecución permite llevar adelante los programas.

Este es un enfoque sistémico, ya que las actividades, aunque son un aspecto identificable, tienen sentido funcional sólo en la medida en que son instrumento del cumplimiento de los subprogramas; los que, a su vez, marcan determinadas metas, que son precondiciones del programa que las contiene; y, finalmente, las áreas funcionales determinan los objetivos fundamentales a los que deben ajustarse los programas.

Del mismo modo, Martner enfatiza la visión sistémica, en la que los programas contienen a programas en su interior, bajo la forma de prerrequisitos para el cumplimiento de las metas globales. Un conjunto de programas sólo tiene validez como un todo, aunque la desagregación es vital para la comprensión de todos los aspectos relativos al plan. Por el ámbito que cubren, los programas pueden ser: *globales*, cuando comprenden a toda la economía<sup>7</sup>, y *sectoriales*, cuando se refieren a actividades particulares, y son precondición de los *programas* globales. (Martner, 2001:16-17)

Los programas fijan los volúmenes de inversión requeridos, y su orientación, para posibilitar el cumplimiento de los planes. Posteriormente, estos programas se convertirán en proyectos de inversión, que no son más que la asignación de los recursos en obras físicas concretas.

Como resumen, podemos decir que los aspectos principales de la programación, son: la confrontación de proyectos, programas y opciones de políticas de acción; la formulación desconcentrada de programas y subprogramas; y la integración de programas en un plan global.

## 5. El proceso de programación

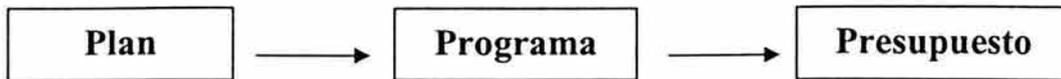
### a. Planes, programas y presupuestos

La planeación es básicamente un instrumento de orientación; los planes de desarrollo de largo y mediano plazo se llevan al nivel operativo mediante los programas de acción, de corto plazo (Martner, 2001:9).

Los programas de trabajo se diseñan en unidades físicas (no financieras) y, posteriormente, se evalúa su costo. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios, y sus posibles fuentes, para llevar a cabo el programa, dar cumplimiento a sus metas y, con esto, avanzar en el cumplimiento de los planes, se hace a través de la formulación de un presupuesto que enumere y cuantifique los gastos requeridos por el programa en cuestión.

Dada la secuencia descrita arriba, se identifica un orden en términos de la aplicación de un presupuesto que esté relacionado con las metas de largo y mediano plazo, como se muestra en la Fig. 7.4.

<sup>7</sup> Los programas globales se basan en mediciones macroeconómicas como las cuentas nacionales, matrices insumo-producto, etc. y sus metas pueden ser asuntos como el ingreso per cápita, la tasa de inversión, el nivel de consumo, etc.

**Fig. 7.4 Ubicación de la programación**

En el sector público, un programa es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, en él se establecen metas cuantificables, que se cumplirán a través de actividades y uso de recursos específicos, y su ejecución queda a cargo de la unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno (Martner, 2001:73). Los subprogramas son programas complejos que permiten alcanzar metas parciales dentro del programa y las actividades para el cumplimiento de los subprogramas y programas, están a cargo de unidades administrativas de nivel medio y bajo. Las tareas son las operaciones específicas que deben desarrollarse.

Definitivamente, la programación en el sector público nos remite a la programación presupuestaria, la cual es una técnica que, de acuerdo con Martner (2001:33-35), es auxiliar en la programación del desarrollo, ya que detalla programas, actividades y proyectos del plan global; cubre generalmente el corto plazo; es especializada, ya que se aplica a un sector definido, como es el gobierno; trabaja con dimensiones reales (metas con unidades físicas) y financieras (contabilidad para medir las transacciones fiscales); y abarca un campo interdisciplinario, con aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública, etc.

#### b. Formulación del programa

Los aspectos fundamentales de la programación, son: la definición de una política, la preparación de planes, la formulación de programas de trabajo y la confección de presupuestos.

Un programa bien estructurado debe permitir extraer todas las actividades y determinar tanto su efectividad en el alcance de sus propósitos básicos, como si estos propósitos están en conflicto con otros propósitos del propio programa (Brown, 1983:222). Es muy importante tener presente que la limitación básica de los modelos de planeación, y de la programación en particular, es que la información es imperfecta y costosa.

Aunque no existe un acuerdo sobre la forma en que debe formularse un programa, de acuerdo con Martner (2001:73), se pueden identificar las siguientes etapas que deben ser observadas:

- 1ª. Estudiar la magnitud de la necesidad pública que se trata de satisfacer para encontrar las metas a alcanzar a través del programa de acción.
- 2ª. Determinar los distintos subprogramas dentro de los cuales convendría segregar los productos finales fijados como objetivos.
- 3ª. Establecer las actividades concretas que se llevarán a cabo para cumplir las metas.
- 4ª. Determinar el volumen de recursos que se deberá destinar a tales actividades, en función de los resultados esperados.
- 5ª. Presentar la estructura de costos conforme a la clasificación por objeto de gasto.
- 6ª. Establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa.
- 7ª. Calcular la eficiencia del programa.

Como ya se expuso, uno de los puntos más controversiales es el punto de partida de la formulación del programa: la determinación de la "necesidad pública", para lo cual, primero se debe ubicar la demanda de los individuos, es decir, "los necesitados", y posteriormente, establecer la forma en que se llegará a ellos con el menor desperdicio de recursos, evitando, en lo posible, mediante algún mecanismo efectivo, que reciba ayuda quien no la necesita y asegurar que los necesitados estén en

posibilidades de recibirla. Debido a la imperfección de la información existe, hasta cierto punto, una imposibilidad de conocer perfectamente a los grupos de personas que necesitan ayuda (Stiglitz, 1988:270).

#### c. Implementación y evaluación del programa

Como indica Martner (2001), la programación no concluye en la formulación de programas, se debe llevar a cabo la evaluación ex-ante de ellos, revisando, en opinión de Deniston (1983: 166-168): su *conveniencia* –si se ha dirigido hacia problemas importantes–; su *adecuación* –cuánto del total del problema ha sido controlado–; su *efectividad* –la medida en la cual los objetivos predeterminados del programa se han cumplido–; y su *eficiencia* –los costos actuales de la obtención de los objetivos.

Deniston, Rosenstock, Welch y Getting (Deniston, 1983:172-187), sostienen que la evaluación se limita a la efectividad y a la eficiencia, sin considerar la relevancia de los objetivos perseguidos, y que la preocupación por la efectividad del programa debería preceder a la preocupación por su eficiencia.

En la evaluación de la actividad del Estado, desde el punto de vista económico, Stiglitz (1988:265) propone la siguiente división del análisis del gasto público: 1°. *Necesidad del programa*; 2°. *Fallos de mercado*; 3°. *Formas de intervención*; 4°. *Análisis de la eficiencia*; 5°. *Consecuencias distributivas*; 6°. *Evaluación del programa*; y 7°. *Proceso político*.

Para evaluar la implementación de un programa, es necesario, según Deniston (1983:171-172), considerar: que el uso de los recursos planeados resultará en las actividades planeadas, que la ejecución de la actividad planeada resultará en la obtención de los objetivos preestablecidos y que cada subobjetivo debe ser alcanzado antes de obtener el objetivo del programa.

Aunque muchas veces el fracaso de un programa se atribuye a una equivocación en la programación, en ocasiones, éste es un problema de ejecución de los planes y programas.

#### d. Operatividad a través de proyectos integradores de los subprogramas

El proceso de programación permite generar instrumentos consensados, destinados a cumplir las funciones del Estado, a través de los cuales se establecen objetivos o metas cuantificables (Martner, 2001:16-17). En materia económica, se da lugar a la formación de Programas de Desarrollo Económico, que de acuerdo con los criterios de la CEPAL, son un conjunto de proyectos, dentro del cual se establece una clara relación entre los medios o recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelación, y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas, pudiendo integrarse tanto programas de desarrollo global como sectorial.

En general, se puede entender a la planeación como la parte inicial del proceso en el cual se identifica lo que se deberá hacer en el futuro, plasmado en objetivos y metas; por lo que el paso siguiente y necesario de este proceso es la selección cuidadosa de los fines y medios apropiados para alcanzar éstos: la programación (Martner, 2001: 8-9). Por tanto, la preparación de proyectos se observa como la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y como el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas (Martner, 2001:17).

***Del análisis de la revisión de la literatura que se ha hecho, se pueden obtener, como conclusiones:***

***1º) Que la programación es una parte de un concepto globalizador que es la planeación, y que con ese nombre se hace referencia a la planeación de corto plazo (1 a 3 años) en el contexto del proceso administrativo público;***

2º) *Que la programación es un proceso más táctico que estratégico, que planea la operación –producción de bienes y servicios públicos– en forma específica;*

3º) *Que establece el ¿qué?, ¿quién?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿con qué? y ¿para qué?;*

4º) *La programación tiene como unidad celular básica, a los proyectos concretos en que se dividen los subprogramas, pues la dimensión del gobierno no permite una planeación de lo que se requiere hacer, en un nivel tan agregado como el subprograma; y*

5º) *Conviene recordar que en México esa unidad celular básica es de dos tipos, de la misma categoría: procesos y proyectos.*

*Existiendo una estructura programático-presupuestal (listado de programas, subprogramas, procesos y proyectos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas y los fines de las entidades públicas) es posible precisar una estructura de agregación y desagregación de todo el quehacer público.*

*La programación, según diversos autores estudiados, implica la determinación del costo para realizar los proyectos y los productos resultantes de ellos. Esta visión no se comparte, puesto que esto es materia de la presupuestación; sin embargo, parece muy difícil determinar los costos en proyectos no definidos, al menos con los elementos planteados por los autores, en forma general, para los programas y subprogramas, y de manera esencial, metas a lograr, unidades de medida de esas metas y recursos requeridos para su producción, preferentemente para cada unidad.*

*La precisión hecha es un asunto crucial, pues establece una línea precisa entre el objetivo de la programación y el de la presupuestación, lo que al mismo tiempo ayuda a precisar la articulación entre estas dos etapas del proceso administrativo, problema ya detectado para México.*

*En razón de la importancia que tienen las unidades básicas de la programación –procesos y proyectos–, en el siguiente subcapítulo se procede a una revisión de la literatura sobre las formas adecuadas de formularlos y evaluarlos.*

#### **7.4 METODOLOGÍAS SOBRE LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**

*Mientras que la programación permite materializar –jerárquicamente– prioridades de la política pública, para lo cual se requiere de recursos que permitan llevar a cabo las actividades de los programas, la materialización de las políticas públicas y, por ende, la asignación de recursos para ofertar bienes y servicios públicos, se realiza a través de proyectos. Esto es, la programación en el sector público permite cumplir con las metas cuantificables que derivan del Plan Nacional; la consolidación de estas metas, se facilita al establecer subprogramas –metas parciales– y se llega a su culminación a través de la realización de proyectos.*

*Aunque existe una aparente diversidad en las metodologías que se proponen para la implementación de proyectos sociales, es un hecho que todas tienen una limitación inherente al proceso mismo: la determinación de parámetros que permitan evaluar razonablemente los costos y beneficios sociales.*

*En este subcapítulo se describen, en un primer apartado, las diferencias básicas entre los proyectos privados y sociales, y en el segundo, se revisan muy sintéticamente algunas metodologías de formulación y evaluación de proyectos.*

## 1. Proyectos sociales (públicos) y privados

De acuerdo con la ONU (1984), un proyecto se define como una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos, dentro de los límites de un presupuesto y un periodo dados.

En ese sentido, un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente a un problema, a través de usar recursos definidos, esto es, la aplicación de recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, estimando las ventajas o desventajas económicas, y que tiende a resolver, entre otras tantas, una necesidad humana, o producir un bien o un servicio, útil al ser humano o a la sociedad en general.

El proceso general para que llevar a cabo un proyecto, consiste en tres principales pasos o actividades que permiten dar vida y buen desarrollo al mismo, las cuales son: a) la preparación o formulación del proyecto; b) la evaluación o decisión del proyecto; y c) la puesta en marcha.

En la práctica es muy difícil separar las dos primeras fases, ya que se trata de un proceso continuo, que generalmente se realiza simultáneamente. La formulación del proyecto debe ser tan rigurosa y precisa como su evaluación, ya que de otra manera reflejaría una realidad falsa con aspectos negativos en la puesta en marcha.

Un proyecto puede ser privado, público o social. El primero es realizado por la iniciativa privada para satisfacer sus objetivos. Los beneficios esperados del proyecto, son los resultados del valor de la venta de los productos (bienes o servicios) que generará el proyecto.

Por su parte, el proyecto social o público busca cumplir con objetivos sociales, a través de metas gubernamentales o alternativas, empleadas por programas de apoyo. Los términos evolutivos estarán referidos al término de las metas, bajo criterios de tiempo o alcances poblacionales.

Los proyectos, tanto sociales como privados, buscan encontrar *demandas insatisfechas* y deben someterse a *restricciones presupuestales*. La diferencia central entre ellos es la medición de costos y beneficios. En un proyecto privado los beneficios son las utilidades de la empresa, las cuales se derivan de la diferencia entre el valor de las entradas y los costos a precios de mercado en un periodo determinado. La empresa privada se enfrenta con precios determinados que definen sus precios de venta, los cual son contemplados para la formulación de proyectos. Así pues, para una empresa privada, la selección de un proyecto debe de satisfacer un determinado nivel de rentabilidad monetaria (beneficios) a un menor costo.

Mientras que en los proyectos públicos, tanto los beneficios como los costos sociales son difíciles de medir, pues no tienen precios de venta significativos, además no sólo incluyen ganancias o pérdidas puramente económicas, como ocurre en los proyectos privados, sino también todos los factores que influyen en la maximización del bienestar social. Esto se presenta como un proceso complejo, no sólo porque el bienestar social no es nada fácil de definir, sino también porque puede ser diversa la interpretación que se le dé por parte de los encargados de formular y evaluar un proyecto social.

La elección de un proyecto social sobre otro, está determinada por su repercusión nacional total, la cual ha de ser evaluada con un sistema coherente y apropiado de intereses y objetivos nacionales, de ahí que la selección de proyectos y la planificación nacional se deben ver como parte de un mismo proceso.

## 2. Formulación y evaluación de proyectos

### a. Formulación de proyectos

De acuerdo con NAFIN (1995b), la formulación de cualquier proyecto de inversión deberá comenzar con un sondeo sobre las necesidades que se desea cubrir, lo que comúnmente se llama “estudio de mercado”<sup>8</sup>. En el caso particular de un proyecto público, debido a la extrema complejidad para llevar a cabo un estudio de mercado, la autoridad pública puede verse tentada a elegir por sí misma qué es lo que debe entenderse por bienestar social y cómo se debe llegar a él. Este fenómeno de decisión discrecional tiene una forma imperfecta de vigilancia mediante el proceso político.

La misma magnitud de importancia que el estudio de mercado, tiene el “estudio técnico”, que es el análisis de las condiciones físicas en que es posible producir los resultados deseados, el cual debe mostrar la factibilidad técnica del proyecto y una justificación de que la alternativa elegida es la mejor.

Mientras que el estudio financiero del proyecto es una visión sintética de los costos del proyecto y de los medios para su financiamiento, el estudio técnico aportará una función de costos y la investigación de mercado arrojará algunos resultados para los estados financieros, si es que el proyecto generará ingresos por ventas, como es el caso de un proyecto privado. En caso contrario, se deberá especificar la fuente de los recursos financieros requeridos (proyecto público). De esta forma se dará lugar a los “presupuestos”, que no son otra cosa que planes formales escritos en términos monetarios (NAFIN, 1995b:80) (ver Apéndice 13).

Juntermns (1998) señala que un proyecto está organizado de manera sistémica, y cada fase sirve de base a la siguiente, conformando lo que se ha llamado *gestión de proyectos*, que se define como la configuración de procesos sociales con el propósito de alcanzar objetivos concretos (Juntermns, 1998:4). Esto es, la gestión de proyectos se da dentro de un marco de planificación orientada a objetivos, de esta manera se enfrenta el problema de medir el “bienestar social”, pues, de acuerdo con Juntermns, al establecer objetivos muy específicos, se determina en cierta medida el bienestar social que se pretende alcanzar mediante un proyecto público.

Así pues, las etapas por las que pasa un proyecto, son las siguientes: a) *fase de identificación*: se define el sistema de objetivos interconectados para alcanzar el resultado final deseado; b) *fase de concepción*: se elaboran proyectos que puedan dar dicho resultado con la finalidad de escoger la mejor alternativa; c) *fase de ejecución*: se lleva a cabo la implementación del proyecto.

El modelo de gestión de proyectos se basa en la forma de cooperación que lleva a cabo Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), (Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica). La cooperación para gestión de proyectos tiene tres niveles: (Juntermns, 1998:11)

- *Grupos destinatarios*, a los que se desea aplicar el proyecto, es decir, los beneficiarios del proyecto.
- *Organizaciones contraparte*, responsables de idear y ejecutar el proyecto. La idea del proyecto se presenta como propuesta a la GTZ.
- *GTZ*, analiza y evalúa la propuesta para generar una contrapropuesta de proyecto que se llevará a cabo.

<sup>8</sup> El estudio de mercado tiene la finalidad de medir el número de agentes que, dadas ciertas condiciones, presentan una demanda que justifica la puesta en marcha del proyecto. El orden que debe presentar este estudio, sugiere esta guía, es el siguiente: objetivos (destinatarios del proyecto), identificación del producto o servicio, análisis de la oferta y demanda, proyección de las variables en el tiempo, selección de un programa de producción y provisión (para el caso de un proyecto privado la palabra correcta, en vez de provisión, sería comercialización) (NAFIN, 1995b:17).

La fase de identificación y la de concepción, corresponden al diseño del proyecto, en el cual, de acuerdo con Juntermns (1998) se define el sistema de objetivos, se elabora el plan del proyecto y se hace lo necesario para que se acepte la decisión sobre la ejecución del proyecto. De este modo, el *objetivo global* –beneficios que se espera que reciban los grupos destinatarios–, el *objetivo del proyecto* –cambios que se desea lograr en la forma de actuar de los destinatarios, a raíz de la utilización de los servicios del proyecto–, los *resultados* –servicios que serán ofrecidos por el proyecto al grupo destinatario– y las *actividades* –acciones que realiza el proyecto para dar lugar a los servicios–, describen la estrategia de un proyecto.

Así mismo, Juntermns (1998:5-7) señala que el diseño del proyecto debe dar lugar al “Plan operativo”, que especificará cuánto tiempo y qué recursos son necesarios para todas las actividades, y consta, a su vez, de dos planes:

- *Plan de Actividades.* Contiene el conjunto de acciones del proyecto que darán lugar a un resultado concreto. Cada actividad debe tener un responsable de su cumplimiento. Se recomienda la elaboración de un cronograma. Las actividades se dividen, a su vez, en subactividades. Es importante establecer claramente la carga de trabajo del personal responsable.
- *Plan de recursos y presupuesto.* Contiene la especificación de los recursos necesarios para el proyecto, así como las fechas en las que se requieren dichos recursos. Con el costo de cada recurso, se elabora el presupuesto del proyecto. Una vez obtenido el presupuesto, se debe comparar con los recursos económicos disponibles y realizar los ajustes necesarios.

Por su parte, la ONU (1958) señala que la formulación de proyectos públicos –proyectos de desarrollo económico, como los define– consta de siete puntos: a) estudio de mercado; b) determinación del tamaño y localización; c) ingeniería del proyecto; d) cálculo de las inversiones; e) presupuesto de gastos e ingresos anuales y organización de los datos para la evaluación; f) financiamiento; y g) organización.

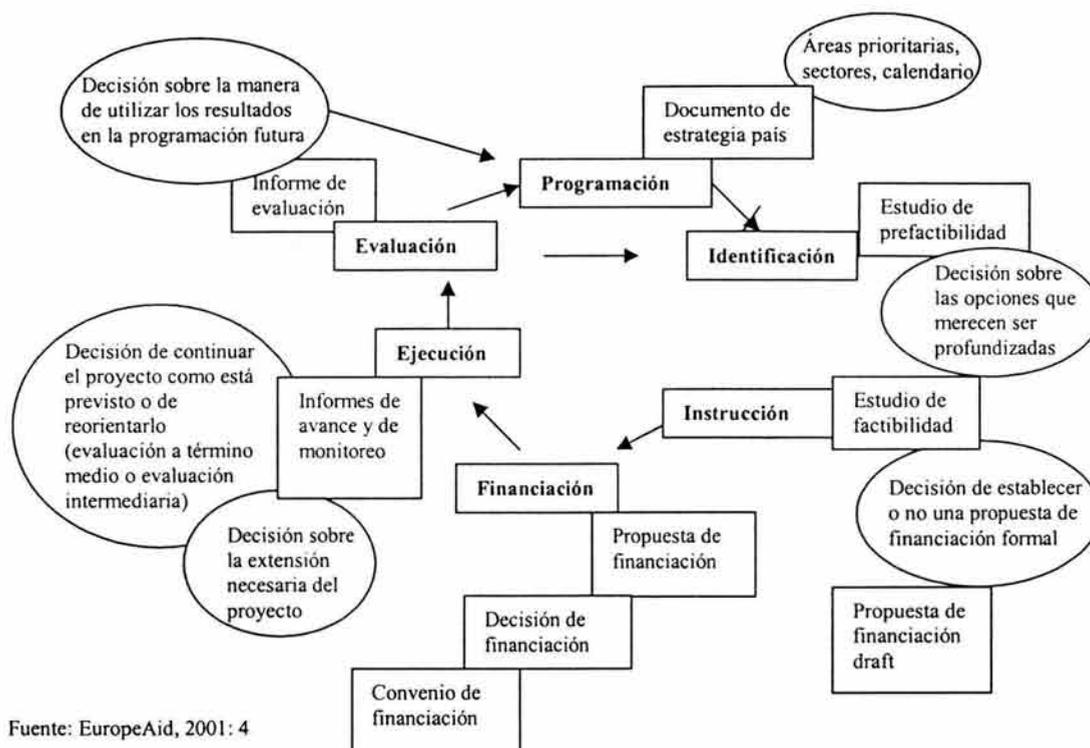
El estudio de mercado, se enfocará a determinar cuánto se puede vender y a qué precio, especificando las características del producto o servicio en cuestión, así como cuestiones de comercialización; mientras que el análisis para determinar el tamaño y la localización del proyecto, permite conocer cual será la capacidad de producción que ha de instalarse y su ubicación (ONU,1958:16-17).

La ingeniería del proyecto, se encargará de realizar una descripción técnica del proyecto, en el cual se señalen los problemas de ingeniería que plantea el proyecto –esto es lo que NAFIN(1995b) llama estudio técnico del proyecto–. Así mismo, es necesario, de acuerdo con la ONU (1958), estimar los costos e ingresos que resultarían del funcionamiento del proyecto e incluir información necesaria para evaluarlo; además, se deben especificar las fuentes de financiamiento a que se acudirá y las formas en que se proyecta canalizar los recursos financieros; finalmente, es necesario determinar como se estructurará la entidad responsable de la ejecución del proyecto, desde el punto de vista de su constitución legal y de su organización para el montaje y realización del proyecto.

Por último, es conveniente referirse a la “Gestión del Ciclo del Proyecto”, que plantean la Comisión Europea (EuropeAid, 2001:39) y otros organismos internacionales, en la cual se consideran, para llevar a cabo dicha gestión, las siguientes seis fases: Programación, Identificación, Instrucción, Financiación, Ejecución y Evaluación, mismas que se detallan, aunque en forma breve, en el Apéndice 13.

Para una mayor claridad, en la Figura 7.5 se presenta un esquema del ciclo del proyecto.

Fig. 7.5 El ciclo del proyecto



La fase de instrucción está fundamentada en un instrumento desarrollado en los años 70, utilizado por los organismos de cooperación internacional, denominado "marco lógico", que permite: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa, reflejando las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de dichos objetivos; indicar como verificar si se han alcanzado; y definir las hipótesis fuera de control que pueden impedir su éxito. Su estructura se muestra en el Cuadro 7.6.

#### b. Evaluación de proyectos

La evaluación, de acuerdo con NAFIN (1995b:98), "tiene por objetivo determinar hasta qué punto las características de un proyecto corresponden a los patrones de uso óptimo económico, en las diferentes situaciones del contexto general. Para facilitar el análisis se obtienen coeficientes numéricos que, expresados como parámetros, reflejan las ventajas de un proyecto". Así pues, un proyecto es evaluado bajo indicadores económicos financieros<sup>9</sup> –evaluación financiera–, o también en términos de su relación o impacto sobre los objetivos de los agentes involucrados –evaluación económica.

Para NAFIN (1995a), la evaluación financiera es la evaluación *ex-ante* del proyecto, cuyo objetivo es conocer el probable rendimiento del proyecto durante su vida útil, pues se realiza sobre resultados esperados y no reales, como son: los costos, gastos e ingresos valorados a precios de mercado.

<sup>9</sup> Como son las razones financieras –capital de trabajo, prueba del ácido, rotación de clientes por cobrar, razones de endeudamiento, razón de extrema liquidez, tasa de rendimiento y punto de equilibrio–; la tasa de retorno (TIR), el valor presente (VPN), la relación beneficio-costos B/C, el periodo de recuperación, balanza de divisas y el análisis de sensibilidad (NAFIN, 1995b:99-102)

Por su parte, la evaluación económica tiene que ver con la función del “bienestar “ económico de la sociedad, en este sentido, dicha evaluación permite conocer el rendimiento “real” del proyecto en términos del incremento neto del bienestar económico, a consecuencia de la nueva inversión dentro de la economía (NAFIN,1995a:150).

**Cuadro 7.6 Fase de instrucción: estructura del marco lógico.- Formulación de proyectos**

Etapa de análisis	Etapa de planificación	Finalización	Calendarios	Formulación de planos
*De partes involucradas	*Lógica de intervención	*Indicadores y fuentes de verif.	*De actividades	*Programas
*De problemas	*Indicadores	*Identificar medios y costos	*De recursos	*Proyectos
*De objetivos	*Fuentes de verificación	*Verificación fiscal de calidad		
*De estrategias	*Hipótesis			
	*factores de calidad			

Fuente: elaboración propia con base en Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto

Al respecto, NAFIN (1995a) presenta una metodología para la evaluación económica de proyectos, de acuerdo con el método LMST, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta metodología consiste de cinco etapas: 1) *el conocimiento general del proyecto*: tener un buen conocimiento del proyecto con base en la documentación completa del proyecto en estudio; 2) *la revisión de la evaluación financiera*: conocer en detalle las cuentas de ingresos y egresos del proyecto; 3) *la corrección de flujos a precios de mercado*: eliminar transferencias entre agentes económicos, mediante la corrección de los flujos de ingresos y egresos del proyecto; así como conocer el costo neto para la sociedad de realizar o no el proyecto; 4) *la conversión a precios de cuenta*: presentar la información del estado de resultados del proyecto a precios de cuenta –a partir de la información corregida a precios de mercado–, para calcular los indicadores de rendimiento económico del proyecto; y 5) *la determinación del rendimiento económico del proyecto*: establecer los alcances propios del proyecto –con base a la TIRE, VPN– así como de sus impactos en sus entornos económico y social –a partir de indicadores como la creación de empleos totales, el costo por empleo generado (coeficiente inversión total/empleos generados), el valor agregado, el incremento en la producción total y la relación producción total inversión (valor bruto de las ventas/inversión total).

Juntermns (1998:1) señala que “la exitosa ejecución de un proyecto depende en gran medida de la solidez y validez de las evaluaciones *ex-ante*”, las cuales son: evaluación financiera, evaluación económica, evaluación social, evaluación del impacto social y un análisis institucional.

El análisis financiero es prácticamente igual al que realizaría una empresa privada al desarrollar un proyecto. Por el contrario, el análisis económico deberá ser más amplio, evaluando los costos y beneficios para el conjunto de la sociedad; así mismo, deberá incluir una confrontación con otras alternativas de inversión (Juntermns, 1998).

La evaluación del impacto ambiental, tiene por objeto establecer los impactos posibles del proyecto en el medio ambiente –que incluye el ambiente natural, el socio-económico, el socio-cultural y el

político. Juntermns (1998) señala que la evaluación del impacto ambiental consta de cuatro pasos: 1) determinar el proyecto y su medio ambiente; 2) identificar los posibles impactos ambientales; 3) estimar la magnitud de los impactos; y 4) informar sobre los impactos que se van a producir y las alternativas para la estrategia del proyecto.

Por su parte, la ONUDI (1972) señala que la evaluación de un proyecto, en especial un proyecto público, se debe hacer a la luz de los beneficios y costos que reflejan varios objetivos posibles de la decisión económica. La base para el cálculo de los beneficios y costos, propuesto por la ONUDI, es el incremento del *consumo global*. De modo que, tomando en cuenta el horizonte temporal, la unidad de cuenta es “una unidad de consumo actualizado medio en el momento actual” (a través del “valor actualizado”). El consumo global actualizado se describe con una fórmula muy simple:

$$\Sigma [Qt/(1+i)^1 \dots (1+i)^t]$$

Donde  $Q_t$  es la aportación al consumo global proveniente del proyecto,  $i$  es la tasa de interés en el periodo  $t$ . Es decir, la sumatoria de los valores actualizados de la aportación al consumo global en cada periodo. Eso es lo que refleja esta fórmula. Si esta es la referencia para calcular la aportación de un proyecto, se escogerá el proyecto que reporte el mayor valor a esta ecuación.

La ONU (1958) señala que la evaluación *ex-ante* de un proyecto público puede llevarse a cabo de dos maneras: a) calcular una serie de coeficientes parciales de evaluación a precios de mercado y/o b) ponderar, en una sola fórmula, todos los efectos económicos del proyecto, para obtener un coeficiente único, que permita ordenar los proyectos de acuerdo con el valor de este coeficiente.

Sin embargo, como lo señala la propia ONU (1958), dadas las dificultades para valorar socialmente un proyecto, en términos de un coeficiente integral, se hace necesario utilizar los factores de producción en las estimaciones de los coeficientes parciales –por ejemplo: mano de obra ocupada por unidad de capital, producción por mano de obra, capital por unidad de producción, valor agregado– para obtener una aproximación del alcance social que tendrá el proyecto.

La fase de evaluación para la OCDE/CAD (1991) es “una función que consiste en la apreciación, cuanto más sistemática y objetiva, de un proyecto en curso o terminado, de un programa o de un conjunto de líneas de acción, su diseño, su ejecución y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la efectividad, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación tendría que proporcionar informes fiables y útiles que permitan integrar las enseñanzas de los mecanismos de toma de decisiones, tanto de los países asociados como de los donantes”. (ver Apéndice 13).

La evaluación se puede realizar durante la ejecución del proyecto, al final o después de su conclusión. De la evaluación puede resultar una decisión de continuar, rectificar o cancelar el proyecto, a partir de recomendaciones y conclusiones derivadas de la propia evaluación.

*De las técnicas revisadas en este subcapítulo y tomando en consideración, por una parte, que los trabajos de diseño realizados por instituciones interesadas en orientar técnicamente el tratamiento de proyectos, lo han hecho, en general, para proyectos de gran envergadura y generalmente de o con inversión, y por otra, que aunque en la administración pública éstos se dan, en múltiples casos se desarrollan proyectos de menor dimensión, que podrían considerarse microproyectos, el autor de esta investigación llega a las siguientes conclusiones:*

*1a. Resulta conveniente la distribución entre procesos y proyectos, considerando a los primeros como el conjunto de actividades regulares y continuas en el tiempo, que permiten o colaboran a la producción de bienes y servicios públicos, y a los segundos, como conjuntos de*

*actividades que permiten rediseñar, innovar o diseñar procesos existentes o nuevos, o bien desarrollar proyectos de infraestructura, incluidas obras públicas y equipamiento.*

- 2a. *Que es adecuado diferenciar entre procesos y proyectos cuyos productos son intermedios, es decir, que sólo contribuyen a la producción de un bien o servicio final público, de aquellos que se encuentran al final de la cadena productiva y sus productos se destinan directamente a los beneficiarios de ellos, y que se podrían denominar de resultados.*
- 3a. *En razón de lo expuesto, y como una condición indispensable de la programación, el cien por ciento de las actividades de toda entidad pública, debe estar incorporada a algún proceso o proyecto, de tal forma que éstos se integren en subprogramas, y éstos en programas, o en cualquier categoría de agrupamiento análoga, ubicada en la estructura programático-presupuestal.*
- 4a. *Los procesos y proyectos, para considerarse sólidamente contruidos y con una consistente estructura lógica, deben ser formulados y evaluados previamente (evaluación ex-ante) a su puesta en marcha. Tomando en consideración el pequeño o medio tamaño al que ya se hizo referencia, deben considerarse, en esa construcción, los siguientes elementos:*

<i>FORMULACIÓN</i>	<i>EVALUACIÓN</i>
<i>1. Identificación: Contexto, insumos, productos y beneficiarios.</i>	<i>1. Contexto y demanda.</i>
<i>2. Análisis previo: Problemas, objetivos, involucrados y factores de riesgo externo.</i>	<i>2. Técnica.</i>
<i>3. Diseño: Objetivos, estrategias, políticas y definición de metas e indicadores.</i>	<i>3. Impacto ambiental.</i>
<i>4. Programación: Actividades calendarizadas, responsables y productos.</i>	<i>4. Social.</i>
<i>5. Elementos para el análisis ambiental y la priorización.</i>	<i>5. Económica.</i>
<i>6. Cálculo de metas.</i>	<i>6. Financiera.</i>
<i>7. Cálculo de costos unitarios.</i>	
<i>8. Cálculo del costo del proyecto.</i>	
<i>9. Priorización.</i>	
<i>10. Integración del presupuesto meta, de la entidad pública.</i>	
<i>11. Ajuste de metas y presupuesto de proyectos.</i>	

## **7.5 TEORÍAS SOBRE LA FORMULACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS**

*Uno de los problemas centrales en México detectado en la primera parte, fue que la asignación de recursos públicos se materializa en el presupuesto de egresos construido incrementalmente, lo que no permite una consideración eficaz de las necesidades públicas, por su desarticulación con el resto del proceso administrativo público. Por esa razón, es fundamental buscar en la literatura planteamientos distintos, que permitan superar ese problema y que sean congruentes con una adecuada articulación con la programación.*

*En este subcapítulo, se revisarán los distintos formatos en que se presentan los presupuestos. La teoría subyacente en ellos está basada en la información que se desea hacer relevante mediante el documento del presupuesto, visto desde la óptica del desarrollo de la relación que se ha buscado concretar entre planeación y presupuestos, es decir, hacer del documento del presupuesto un instrumento encaminado a facilitar la toma de decisiones de manera racional.*

*El hecho de que las teorías de formulación de presupuestos sean modelaciones, plantea el problema del alcance de dichos instrumentos, en la comprensión de los aspectos de la realidad que tratan de abordar. Este asunto será tratado en primera instancia y, posteriormente, en la segunda parte, se revisarán los presupuestos desde la perspectiva de la información, explicándose algunas de las formas más comunes de clasificación de la información en ellos. Finalmente, la visión sobre la relación entre planeación y presupuestación, y la pertinencia que le adjudican los distintos autores, servirá para hacer la primera gran clasificación de teorías de la formulación de presupuestos (una caracterización amplia de estos formatos se encuentra en el Apéndice 14).*

## **1. Los modelos teóricos y los presupuestos**

Una teoría es un resumen de la realidad. La intención de explicar, de alguna manera, la complejidad del entorno, sólo es asequible en la medida en que se reduzcan aspectos del mismo. Los modelos teóricos son, entonces, abstracciones de una parte de la realidad<sup>10</sup>. Los procesos orientados al mejoramiento de la decisión son útiles, no cuando llegan a la mejor decisión (lo cual es imposible de saber), sino cuando ayudan al tomador de decisión a escoger una alternativa mejor que la que hubiera escogido sin dichos procesos<sup>11</sup>.

Además de cierto grado de incertidumbre, en todo modelo están presentes de manera significativa, aunque no siempre explícita, el juicio y la intuición humana, cuyas limitaciones se ha buscado minimizar –ya que nunca, por definición, se podrán eliminar– mediante la aplicación de metodologías que no escapan a las restricciones del conocimiento humano, sino que tratan de contender con ellas de la mejor manera posible.

Los cambios que han existido en las teorías de formulación de presupuestos han dotado de información alternativa al proceso presupuestal, excluyendo ciertos aspectos e incorporando otros. Se revisará esto con más detalle.

## **2. La clasificación de los presupuestos de acuerdo con la información que contienen**

Un presupuesto requiere de información correctamente clasificada, que puede ser dividida en un número infinito de formas, dependiendo del propósito al que la información pretende servir<sup>12</sup>. A su vez, existen más formas en que los formatos podrían ser subdivididos para precisar aún más la información que revelan.

Las formas más comunes que se han adoptado, están relacionadas con los costos, las funciones, las organizaciones o las unidades administrativas públicas que lo ejercen y los resultados públicos esperados.

<sup>10</sup> Cada uno es una representación incompleta de lo real, una imitación. Se utiliza una imitación porque la realidad no está disponible, o es muy costoso experimentar con ella. No se puede objetar que un modelo no incluye todos los aspectos de la realidad, solamente se puede esperar que las respuestas que otorga sean razonablemente apropiadas y válidas. Nunca existe la certidumbre total. (Specht, 1997:476)

<sup>11</sup> Siguiendo a Specht (1997:480-483), a continuación, se mencionan algunas limitaciones que los modelos enfrentan en todos los casos: a) el problema de la selección de criterio; b) el problema de decidir qué es relevante; c) la necesidad de ser explícito; d) tratamiento de consideraciones no cuantitativas; e) el carácter estático de los modelos.

<sup>12</sup> Lee y Johnson (1973:228-229) sugieren algunas formas de clasificación que se ajustan a distintos propósitos al presentar la información. Los presupuestos podrían presentarse con relación a: El tiempo o secuencia cronológica; el lugar o la geografía; el tamaño; la población; la responsabilidad oficial, indicando los oficiales que controlan la administración de los fondos; la organización pública, especificando la responsabilidad administrativa de cada unidad organizacional; las funciones o servicios que comprende el presupuesto; procesos administrativos que comprende el presupuesto; métodos de administración o desempeño; costo público o medios de financiamiento; riqueza privada; resultados públicos obtenidos.

La presupuestación comprende el uso de información en la toma de decisiones, por lo que el formato afectará las medidas tomadas en cuanto a la asignación de recursos públicos. Al rediseñar la clasificación que entraña el presupuesto, está implícito el hecho de que cambiará el proceso de decisión al incluirse (o excluirse) información. A continuación, se revisarán algunas de las clasificaciones de información presupuestal comúnmente utilizadas<sup>13</sup>.

La del presupuesto por unidad administrativa, es la clasificación más común, es útil para designar agencias específicas responsables del gasto; la del presupuesto por objeto de gasto, que se organiza según los insumos –personal, materiales, servicios, muebles y equipos, obra pública, entre otros–, se combina normalmente con la primera y es usada principalmente con fines de “control”.

Los presupuestos por actividad, muestran el costo de conducir varios tipos de actividades dentro de una agencia; el presupuesto funcional es la clasificación más general del presupuesto federal, revela de manera sumaria los principales propósitos del gasto de los fondos del gobierno entre varias agencias públicas, facilitando la formulación de programas al nivel ejecutivo; y la última clasificación, presupuesto por programas, organiza la información de acuerdo con programas, categorías, subcategorías y elementos. En un documento de presupuesto por programas, cada programa debe estar subdividido en sus componentes, mostrando la relación existente entre las distintas actividades del gobierno y los efectos de esas actividades en la sociedad<sup>14</sup>.

En síntesis, los programas constituyen la unidad que relaciona a la planeación con el presupuesto, y los subprogramas y proyectos son las unidades que relacionan a la programación con éste último, y han sido las distintas formas de abordar su análisis las que han dado lugar a los formatos presupuestales que han sido experimentados en el sector público.

### 3. Teorías y formatos presupuestales

El hilo conductor en la literatura presupuestal, es la relación entre presupuestación y planeación, que ha derivado en intentos por incorporar información sobre programas, con información sobre recursos. En un sentido más general, la información que puede contener un presupuesto, ya sea a través de sus actividades, funciones, unidades que lo ejercen, gastos, etc, es de dos tipos: a) *sobre programas*: los propósitos que busca cumplir el gasto, es decir sus resultados esperados, y b) *sobre recursos*: los insumos que se deben utilizar para tales propósitos (Lee y Johnson, 1973).

En Estados Unidos, en 1949, la primera Comisión Hoover recomendó que el presupuesto federal debía basarse en las funciones, actividades y proyectos, o sea que debía ser un presupuesto por desempeño (*performance budget*). A partir de este punto, el aspecto central de la reforma presupuestal en la literatura especializada, ha sido la formulación y evaluación de programas (Lee y Johnson, 1973:105). Dos escuelas han emergido desde aquel entonces:

1. Una primera escuela, encabezada por Novick, Hitch y McKean, en la que se han desarrollado, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, metodologías y tecnologías compatibles con la reforma presupuestal que sirvió de fundamento teórico para el llamado Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (SPPP), siempre en relación con técnicas para el mejor y más completo análisis de programas.
2. Otra escuela, conocida como incrementalismo, encabezada por Wildavsky y Lindblom, sostiene que el presupuesto es un documento político y utiliza el “pasado” como fundamento de la decisión. Quizá el más afamado de sus teóricos es Wildavsky, quien sostiene que la revisión se

<sup>13</sup> Esta clasificación puede ser consultada en: Lee, y Johnson, R.W (1973:240- 247).

<sup>14</sup> La clasificación funcional puede dar la apariencia de un presupuesto por programas, pero no muestra esta relación causal de actividades específicas con resultados sociales. La limitación del presupuesto federal (presupuesto funcional), desde el punto de vista de la programación, es que provee muy poca información sobre los programas, en términos de categorías, subcategorías, etc.

basa en el presupuesto del año anterior con especial atención a un limitado rango de incrementos y decrementos<sup>15</sup>.

Las principales diferencias entre las dos escuelas radican en que: por una parte, la primera sostiene que la planeación puede estar ligada al presupuesto, mientras que la segunda sostiene lo contrario, dada la naturaleza del proceso político de la toma de decisiones. Además, la primera favorece, aunque sea implícitamente, a las reformas presupuestales, en la medida en que éstas buscan la mejora en las técnicas de presupuestación. En este sentido, se pueden enumerar algunas de las reformas que han tenido lugar, al aceptar que se puede incluir el proceso de análisis de programas de manera racional, aunque se acepte la “racionalidad limitada” en el proceso presupuestal (cosa que rechazan los incrementalistas).

a. *Presupuesto tradicional*

Éste contiene una mezcla de clasificación por objeto de gasto y clasificación por unidades administrativas, haciendo énfasis en el control de los gastos. Los gastos son divididos conforme a categorías contables. Este formato actualmente muy inusual, provee muy poca información sobre los objetivos, el costo y la eficiencia de la asignación seleccionada.

b. *Presupuesto de techos fijos*

Implementado por la Defensa de los EE UU durante la administración de Truman, en la posguerra, consiste en niveles máximos de recursos, que son asignados y distribuidos a las agencias, antes de considerar las necesidades.

c. *Presupuesto por Desempeño (Performance budgeting)*

Surgió como resultado de la Primera Comisión Hoover (1949). Buscaba proveer de más datos a la toma de decisión en materia presupuestal y su premisa básica era desarrollar medidas respecto a la carga de trabajo y a los costos unitarios de las actividades. El vacío o falla de los presupuestos por desempeño es que la información que proveen –costos unitarios y carga de trabajo– es de utilidad limitada para los tomadores de decisión a niveles mayores (legisladores, ejecutivos o jefes de departamentos, quienes estarán más interesados en los aspectos de efectividad de las actividades), aunque resulta útil para los administradores de las actividades (a niveles más bajos de decisión).

d. *Presupuestos por programas*

Aunque este presupuesto es un forma de clasificación, más que una teoría, ha constituido la base de las reformas presupuestales. Este formato enfatiza los programas que se persiguen con el gasto antes que los gastos de la agencia pública, aunque no provee instrumentos para el análisis de las alternativas posibles. En estos presupuesto se encuentra implícito, en buena medida, el componente técnico de la decisión, así mismo pone mayor énfasis en la efectividad que en la eficiencia.

e. *Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (SPPP)<sup>16</sup>*

En 1965, el presidente Lyndon Johnson dio instrucciones a los departamentos del ejecutivo para que adoptaran este sistema, convirtiéndolo en la herramienta financiera del gobierno federal<sup>17</sup>. El SPPP

<sup>15</sup> Los modelos incrementales enfatizan cinco factores: a) el individuo enfrenta problemas en la identificación de las consecuencias (costos y beneficios) de su decisión que no son manejables; b) no existe un consenso en cuanto a los objetivos del gobierno; c) muchos fines (u objetivos) son el medio de otros fines; d) muchos problemas son muy complejos y están relacionados a tantas variables que la gente no puede entenderlos totalmente; e) la mayoría de las decisiones pueden explicarse mediante el “efecto dominó” (una decisión estimula a la necesidad de otra decisión, y así sucesivamente), oponiéndose esto a la consideración simultánea de alternativas del modelo racional. La mejor decisión en el modelo incremental es aquella en la que más tomadores de decisión están de acuerdo (consenso).

<sup>16</sup> El Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (Planning-Programing-Budgeting-System, PPBS) fue originalmente desarrollado por la RAND Corporation en Santa Mónica, California, para el uso de la Fuerza Aérea de los EE UU. Su implementación en el Departamento de Defensa fue adoptada por su Secretario Robert McNamara en 1961. Posteriormente fue utilizado por distintos gobiernos estatales (v.g., Arkansas, California) y locales (v.g., Ohio, Philadelphia).

contempla un propósito implícito: el de reservar la autoridad de las decisiones en las manos del ejecutivo, de modo que el SPPP tiene un alto contenido de “centralización”<sup>18</sup>.

En la práctica del presupuesto público, el SPPP ha degenerado en un ejercicio consistente en tomar los *items* del presupuesto por objeto de gasto y encontrarles lugar dentro del presupuesto por programas (el lector interesado en esta formulación del presupuesto, encontrará una explicación más amplia en el Apéndice 15).

#### f. *Presupuesto base cero*

En 1962, el Departamento de Agricultura implementó el presupuesto base cero que, básicamente, buscó que la existencia de cada programa fuera debatida en cada ciclo presupuestal<sup>19</sup> –cada administrador debía justificar el costo de su unidad mediante el análisis de programas alternativos.

Este método requiere que cada organización revise y evalúe, con base en el desempeño y en sus costos, todos los programas y actividades, tanto actuales como nuevas alternativas, de manera sistemática.

El método incluye ejercicios como la determinación de objetivos, evaluación de programas, decisiones operacionales y la presupuestación (aspectos administrativos que son separados en el presupuesto tradicional).

Es necesario precisar que cada organización tiene características distintas que tendrán que ser contempladas al implantar el método de presupuesto base cero.

#### g. *Presupuesto empresarial (entrepreneurial budgeting)*

En los últimos años se ha gestado una nueva reforma presupuestal conocida como presupuesto empresarial. La base del presupuesto empresarial es la autonomía del administrador de la oficina pública para ejercer su gasto asignado, dados ciertos objetivos preestablecidos. Una práctica común de este tipo de presupuestos, es la de fijar un techo máximo a las peticiones de recursos de las agencias, al modo de los presupuestos de techos fijos, con la finalidad de controlar el gasto en un nivel más agregado, dejando que las agencias se encarguen de la asignación específica de los recursos. Es una forma descentralizada en la toma de decisiones de asignación de recursos públicos y se conoce como *Expenditure Control Budgeting* (presupuestación por control de gasto) (Cothran, 2001:148).

Dentro de esta visión de presupuesto empresarial, existe un modelo en los últimos años conocido como presupuestación por resultados (*budgeting for results*), en el que los gobiernos buscan tener un control central del gasto total, mientras que existe una descentralización de la autoridad para el uso de los recursos por cada agencia pública (Cothran, 2001). Dentro de ciertos límites, cada agencia es libre de utilizar los recursos para ella asignados, en la forma en que sus administradores piensen que es más efectiva y eficiente.

En las dos últimas décadas del siglo XX, han surgido algunos enfoques que buscan replantear la presupuestación a todos los niveles. A decir de Cothran (2001:156-157) estas propuestas tienen, cuando menos, tres cualidades en común: a) *control centralizado de los objetivos*; b) *descentralización de los medios*; c) *responsabilidad contable de los resultados*.

<sup>17</sup> Aunque este sistema es parte del desarrollo histórico de la inclusión de la planeación en la presupuestación, al menos seis campos están íntimamente relacionados con este sistema: investigación de operaciones, análisis económico, teoría general de sistemas, cibernética, computación y análisis de sistemas. (Lee y Jonson, 1973).

<sup>18</sup> Rabin (1997) considera cuatro elementos clave en diseño del SPPP: a) Definición de metas; b) Desarrollo de una estructura programática; c) principales documentos del PPBS - en tres categorías: i) programa y plan financiero multianual (PFP); ii) estudios analíticos especiales (SASs); iii) memorandum del programa -; d) análisis de costo-beneficio.

<sup>19</sup> Jimmy Carter, como gobernador del Estado de Georgia, fue el primero en adoptarlo como una forma de presupuesto público en el año de 1973.

Un aspecto central en el método presupuestal basado en la descentralización, es que la clave para lograr una eficiente presupuestación es la descentralización de incentivos para estimular el comportamiento empresarial en la administración pública. Los aspectos relevantes son: la clara definición de los objetivos, flexibilidad en los medios utilizados para alcanzar dichos objetivos y los medios para revisar la concreción de los objetivos.

El presupuesto empresarial es similar a los modelos de presupuesto por programas, presupuesto por desempeño, administración por objetivos y presupuesto base cero, debido a que requiere una revisión del gasto en términos del desempeño y resultado de funciones.

#### 4. Énfasis en los formatos presupuestales

Sobre el presupuesto público en Estados Unidos, como una retrospectiva en el siglo XX, se presentan algunas conclusiones:

- Se ha experimentado haciendo énfasis, por lo menos en los siguientes cinco aspectos: el *control*, al final del siglo XIX; la *gerencia* en el New Deal y el período posterior a la segunda guerra mundial; en *planear*, en los años sesenta; en la *priorización*, en los años 70 y 80; y ahora, a partir de los 90, en la *responsabilidad*. El énfasis inicial en control ha sido acertado si uno interpreta la adopción del line-item que presupuesta como indicación de ese énfasis. Ningunos de los esfuerzos hechos –presupuestos por desempeño, por programa, o base cero– suplantaron enteramente el presupuesto incremental. (Ver cuadro 7.7).

**Cuadro 7.7 Etapas de la reforma presupuestal**

<i>Período</i>	<i>Idea presupuestal</i>	<i>Énfasis</i>
Inicio de 1900	Line-item Presupuesto ejecutivo	Control
Años cincuenta	Presupuesto por desempeño	Dirección Economía y eficiencia
Años sesenta	PPBS	Planeación Evaluación Efectividad
Décadas de 1970 y 1980	ZBB ( <i>Zero base budget</i> ) TBB ( <i>Target</i> ) BBB ( <i>Balanced</i> )	Planeación Priorización Reducción del presupuesto
Años noventa	Nuevo presupuesto por desempeño	Responsabilidad, eficiencia y economía

Fuente: Tyer y Willand (2003:19 [www])

- Por otro lado, además, hay desafíos metodológicos a estudiar en una gran cantidad de gobiernos.
- Aunque en general no existe consenso, los estudiosos del tema piensan que las reformas al presupuesto han sido más acertadas de lo que mucha gente en la administración pública piensa.
- Las reformas o las innovaciones tienen que ser evaluadas durante algún tiempo, usando una escala de resultados. Si tomamos una visión de largo plazo, parece que la reforma del presupuesto está viva, y bien, en los Estados Unidos. El gobierno federal y muchos estados continúan experimentando programas e información de su funcionamiento (Tyer y Willand, 2003: 14-15 [www]).

***La revisión que se ha hecho a la evolución de la presupuestación pública, para los Estados Unidos, es válida para todo el mundo y para México, pues cada país ha utilizado alguna de estas***

*formas de presupuestación, según el nivel de desarrollo de su administración y de su información. Se ha realizado una revisión esencialmente empírica, toda vez que, salvo el PPBS y el presupuesto base cero, que tienen un cierto sustento teórico, los demás tienen esencialmente un sustento técnico y pragmático.*

*Conviene considerar que en la mayoría de los países, la sustitución del presupuesto incremental ha dependido esencialmente de su capacidad para implementar sistemas de costos y no de alguno de los formatos revisados. Así entonces, es posible que el presupuesto incremental conviva con todos estos formatos, aun cuando eso implique sólo una reclasificación de la información, y en el fondo, una cierta simulación, como ha sucedido en México.*

*Del análisis más fino realizado a estos formatos, puede concluirse que los que mejor integran el proceso administrativo público y requieren de cálculo de costos más elaborados, son el SPPP (PPBS) y el presupuesto base cero y, por lo tanto ofrecen mejores perspectivas de suplantar o eliminar el incrementalismo. Por esa razón, en los siguientes subcapítulos se estudian y analizan con mayor profundidad, tanto los costos como el presupuesto base cero, para determinar en que medida pueden resolver el problema de la asignación de recursos públicos en México, basada en el presupuesto incremental.*

## **7.6 REVISIÓN A LAS TÉCNICAS DE COSTOS**

*Entre los problemas esenciales que se detectaron respecto de la asignación de recursos públicos en México, se encuentra el procedimiento de cálculo del presupuesto inercial, que implica la formulación del presupuesto, en el mejor de los casos, con costos desactualizados de las acciones, por lo cual se hace indispensable investigar diferentes formas técnicas, para su cálculo.*

*En virtud de lo expresado, se recurre a las técnicas de contabilidad de costos, para determinar cuáles son las adecuadas para este propósito. Este subcapítulo consta de tres apartados, en el primero, se analiza el marco general de la contabilidad de costos, señalando las principales características de los distintos enfoques; en el segundo, se particulariza el estudio y análisis sobre los costos estimados y estándares; y en el tercero, se analizan las peculiaridades de los costos, en relación con el presupuesto público.*

### **1. Marco general de la contabilidad de costos**

La contabilidad de costos es “una técnica o método para determinar el costo de un proyecto, proceso o producto, empleado por la gran mayoría de las entidades legales de una sociedad, o específicamente recomendado por un grupo autorizado de contabilidad”,<sup>20</sup> y se define también como “un conjunto sistemático de procedimientos para registrar y reportar mediciones de costos de artículos manufacturados y servicios realizados, en la suma y en el detalle. Incluye métodos para reconocer, clasificar, asignar, acumular y reportar tales costos y para compararlos con los costos estándar”,<sup>21</sup>.

El costo se define como el “valor” sacrificado para obtener bienes y servicios. Cuando se obtienen los beneficios, los costos se convierten en gastos, que se definen como costos que han producido un beneficio y ya están expirados.

Los elementos del costo de un bien o servicio, son: los materiales directos, la mano de obra directa y los costos indirectos de fabricación. Los primeros dos, como su nombre lo indica, se pueden identificar con la producción de un bien y servicio determinado, en tanto que los indirectos no se

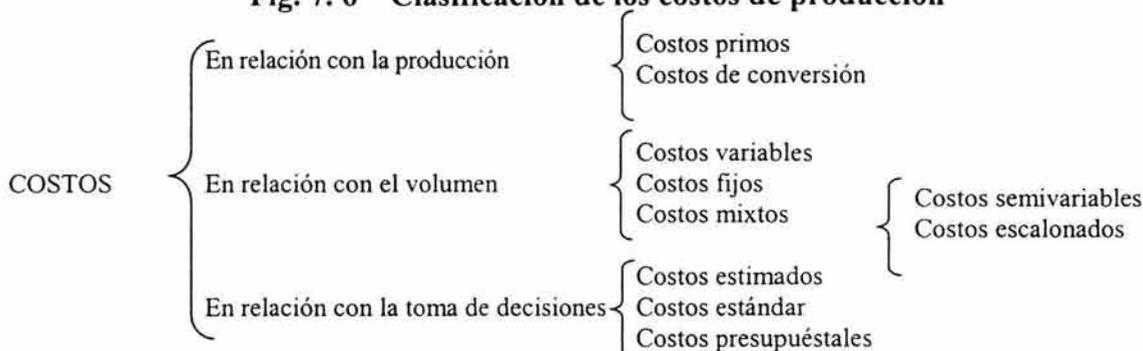
<sup>20</sup> Definición de la Asociación de Contadores de las E.U.A. postulada en la Declaración sobre Contabilidad Gerencial.

<sup>21</sup> Definición de la Asociación Nacional de contadores de Estados Unidos, según Cashin y Polimeri (1990:7).

pueden identificar. Los costos se pueden clasificar: como se muestra en la Figura 7.6 (Polimeni et al, 1991:10 y 11).

Los costos primos son la suma de los materiales y mano de obra directas, en tanto que los de conversión se integran por la suma de la mano de obra directa y los costos indirectos de fabricación.

**Fig. 7.6 Clasificación de los costos de producción**



Los costos variables son aquellos en los cuales el costo total cambia en relación con el volumen, permaneciendo constante el costo unitario, en tanto que los costos fijos son aquellos en los que el total permanece constante para un rango relevante de producción, mientras que el costo fijo por unidad varía con la producción.

Los costos mixtos son aquellos que tienen ambas características, de fijos y variables. Los semi-variables son aquellos que tienen un cargo fijo mínimo y un cargo que varía conforme al volumen, en tanto que el costo escalonado es aquel costo fijo que se relaciona con un rango o escala de producción y al cambiar éste abruptamente, cambia el costo fijo.

Los costos estimados son predeterminados sobre una base no científica y se supone que las fallas en su producción o cálculo, son causa de las desviaciones de los costos reales. Los costos estándares, por su parte, se predeterminan con bases cuasi-científicas, y por lo tanto son un ideal o meta; luego entonces, las desviaciones de los reales respecto de ellos, son fallas en la operación. Los costos presupuestados son también una predeterminación pero sólo de costos totales y no unitarios (Polimeni et al (1991: 14 a 30).

Los sistemas de costos se pueden clasificar como: reales o históricos, estimados y estándares. Los primeros son de dos tipos: periódico de acumulación y perpetuo de acumulación. El primero acumula los costos por cada elemento y periódicamente se obtienen los costos totales, por la diferencia de inventarios iniciales y finales, en tanto que el de acumulación perpetua permite calcular, además del costo total, el costo unitario de los productos.

Los sistemas de costos estimados permiten registrar, en esos términos, los costos de las salidas de la fabricación y las ventas, y obtener periódicamente desviaciones respecto de los costos reales. Los sistemas de costos estándares operan igual que los estimados, sólo que la predeterminación del costo unitario es científica, se dice así, por que se basa en estudios de simplificación de métodos, medida del trabajo, y plantilleo, entre otros (Polimeni et al (1991: 53 a 60).

## 2. Costos estimados y estándares

Aunque ambos son también conocidos como costos planeados, predeterminados, programados o especificados, los costos estimados y los estándares no son sinónimos. Los primeros son proyecciones de lo que serán los costos unitarios para un periodo, mientras que los costos estándares representan lo que el costo unitario de un producto debería ser.

Los costos estándares pueden ser utilizados para los siguientes propósitos: control de costos, costeo de inventarios, planeación presupuestaria, fijación de precios de los productos y mantenimiento de registros. De ellos, son útiles para la formulación de presupuestos públicos: el control de costos, para intentar producir los bienes y servicios al costo más bajo y la planeación presupuestaria, puesto que permite construir presupuestos, ya que éstos son costos estándares (o estimados), multiplicados por el volumen o nivel esperado de actividad.

<b>Materiales directos</b>	<b>Mano de obra directa</b>	<b>Costos indirectos de fabricación</b>	
• En precio	• En precio	• En precio	En Presupuesto
• En cantidad	• En cantidad	• En eficiencia	
		• En volumen de producción	

Los estándares pueden ser de tres tipos: 1) Fijos o básicos, los que una vez establecidos, son inalterables; 2) Ideales, aquellos que, por calcularse usando condiciones utópicas para un proceso de manufactura dada –se supone que los tres elementos del costo se adquirirán a un precio mínimo y se hará uso óptimo de ellos, trabajándose a un 100% de la capacidad de producción– no pueden ser satisfechos; y 3) alcanzables, los que basados en un alto grado de eficiencia, a diferencia de los ideales, sí pueden ser satisfechos, e incluso excedidos, por un empleado eficiente.

Los estándares se establecen para cada elemento del costo, de la siguiente manera: (Polimeni et al, 1991:389 a 397).

1°. Para los materiales directos, mediante estándares de precio y de eficiencia. El estándar de precio se fija en atención al volumen y calidad requeridos, considerando exigencias de entrega, lo que hace posible que se conozcan los precios que otorgan los proveedores y si estos precios cambian en el tiempo, se obtendrán promedios ponderados.

El estándar de eficiencia o cantidad, se determina con base en especificaciones preestablecidas, a través de estudios de ingeniería y análisis de experiencias anteriores (en los estimados sólo estos últimos).

2°. Para la mano de obra directa, mediante estándares de precio y cantidad. El estándar de precio se fija conforme a los tabuladores acordados en los contratos colectivos o por las autoridades, conforme a la experiencia. El estándar de cantidad se determina por el tiempo requerido para la producción de la unidad; es fijado por los departamentos de ingeniería, a través de estudios de tiempos y movimientos, considerando, para los productos nuevos, estudios de curvas de aprendizaje y escalas de producción. En el caso de los costos estimados se utilizan los promedios obtenidos en períodos y volúmenes anteriores.

3°. Para los costos indirectos de fabricación, se requiere considerar los costos fijos, variables y semivARIABLES, dado que se trata de muy diferentes conceptos, tales como: materiales indirectos, mano de obra indirecta, arrendamientos y depreciaciones. La forma en que aumente o disminuya la actividad de producción, repercutirá en esos conceptos.

En la determinación de estos estándares intervienen muchas personas y se consideran muy diversos factores, tales como: la inflación, los avances tecnológicos, las decisiones políticas, entre otros. En razón de esas variantes, se determinan costos variables y costos fijos y cada uno de ellos en razón de precio, cantidad y capacidad de producción.

Los costos estándares, finalmente generan desviaciones respecto de los costos reales que, como ya se explicó, se consideran fallas en la producción y no en el costo estándar, particularmente en el caso

de los alcanzables. Las variaciones se pueden clasificar como sigue: (Polimeni et al, 1991: 414, 432).

### 3. Costos unitarios y presupuestos públicos

Los costos unitarios aplicables en los presupuestos públicos, se deben contemplar desde dos ángulos temporales del presupuesto. En la fase de formulación, evidentemente sólo se pueden considerar los costos unitarios estimados y estándares, en tanto que en la fase de control, y más específicamente de registro y contabilidad, sólo deben considerarse los costos reales o históricos.

Los costos unitarios se aplicarán en el sector público, según se trate de dependencias centrales o entidades paraestatales, y en el caso de estas últimas, si se trata de organismos o empresas, toda vez que por sus características a las dependencias y organismos difícilmente se les podrán implantar, para fines de formulación presupuestal, otros costos diferentes a los estimados y en las empresas públicas dependiendo de su grado de avance tecnológico estimados o estándar.

Los costos unitarios predeterminados que se decida, según el caso, utilizar para fines presupuestales, se deberán tratar cada uno con su propia metodología, tanto los variables como los fijos y los mixtos, ya sean semivariabiles o escalonados, puesto que toda esta gama tipológica se da en la administración pública.

Los elementos del costo a considerar en los costos unitarios, para fines presupuestarios en la administración pública, deben extraerse de las clasificaciones por objeto del gasto, conforme a la siguiente aproximación:

<u>OBJETO DE GASTO</u>	<u>ELEMENTO DEL COSTO</u>	<u>RELACIÓN</u>
1. Servicios personales	• Materiales directos	2
a. Remuneraciones	• Mano de obra directa	1.a
b. Repercusiones y prestaciones	• Costos indirectos de fabricación	
2. Materiales y suministros	* Materiales indirectos	2
3. Servicios generales	* Mano de obra indirecta	1.a
4. Transferencias a la población		1.b
	* Servicios indirectos	3
		4

*Como se desprende del estudio realizado, los costos reales o históricos son materia de control presupuestal, en tanto que, para fines de formulación presupuestal, los costos de aplicación generalizada al sector público, son los costos históricos y eventualmente los costos estándares.*

*La clasificación de los costos en fijos, variables y mixtos, es claramente aplicable a la formación de los costos unitarios en el sector público, y la estructura de los elementos del costo unitario, no es incompatible con la estructura del clasificador por objeto del gasto de la administración pública.*

*Por último, parece evidente que la formulación del presupuesto de egresos público, con base en costos unitarios estimados, representa una alternativa idónea para superar los problemas que entraña la presupuestación incremental, y además hace posible la aplicación del presupuesto base cero.*

## 7.7 PRESUPUESTO BASE CERO

*Analizada la revisión de las técnicas contables de costos, a partir de las cuales será posible diseñar un método para su aplicación al costo de procesos y proyectos e integración del presupuesto público, resulta fundamental revisar la literatura sobre la presupuestación base cero, para determinar las ventajas que tiene su enlace a un sistema que integre el proceso administrativo público.*

*En el Capítulo 5, se estableció como un problema central, el hecho de sustentar la asignación de recursos públicos en el método incremental, en un proceso iterativo que sólo eventualmente se autorevisa. En la búsqueda de hallazgos teóricos y empíricos que puedan cooperar a plantear una alternativa a ese método, se ha detectado al presupuesto base cero, por tal razón, en este subcapítulo se realiza una revisión específica sobre el particular.*

*El presupuesto base cero se considera, generalmente, como una técnica poco realista para instrumentar una eficiente formulación presupuestal. Esta opinión se basa en la teoría incrementalista, que sostiene que el proceso político no permite ni el análisis ni las transformaciones desde una perspectiva racional. Solamente, aseveran los defensores de esta teoría, es posible algún debate (más relativo al consenso político que a una asignación racional de los recursos) en el margen del presupuesto, es decir, no se puede considerar el presupuesto en su totalidad como sujeto a cambios en cada ciclo presupuestal, sino únicamente pensar en algunos incrementos o decrementos.*

*No obstante, se verá que la técnica base cero es algo más que “querer modificarlo todo, cada año”. Es, en realidad, un instrumento de análisis profundo de las operaciones de la organización, pública o privada, que permite establecer una base sólida para la toma de decisión, en cuanto a la eficiencia y efectividad de las operaciones, además de brindar apoyo al desarrollo de los gerentes o funcionarios, en todos los niveles de la organización.*

*Para empezar, se definen y describen el proceso de presupuestación base cero y las fases que lo componen, y posteriormente se exponen sus beneficios y problemas de implementación. Finalmente, se discutirá la posibilidad de utilizar la técnica base cero como apoyo a uno de los formatos cuya adopción, en el mundo occidental, ha sido políticamente unánime: el Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (SPPP).*

### 1. ¿Qué es el presupuesto base cero?

La técnica de presupuesto base cero fue implementada por la compañía *Texas Instruments Inc.* En 1969 (Phyrr, 1996:115), la cual, utilizada de manera adecuada, debe ayudar a replantear los propósitos, actividades y relaciones de la organización, y de este modo dar un uso más directo a los recursos. En lo que respecta al sector público, las palabras de Beckerman “impuestos más bajos para hacer un trabajo más efectivo” (Beckerman, 1982:185), motivaron a Jimmy Carter, entonces gobernador del Estado de Georgia, a aplicarla al presupuesto público en 1973, lo que contribuyó a un descenso significativo (alrededor del cinco por ciento) del presupuesto de dicho estado.

La implementación del presupuesto base cero debe buscar dar respuesta a dos preguntas básicas:

- ¿Son las actividades actuales efectivas y eficientes?
- ¿Deberían estas actividades ser reducidas o eliminadas para encontrar nuevos programas prioritarios o para reducir el presupuesto actual?

Esta técnica requiere que cada organización revise y evalúe todos los programas y actividades, tanto actuales como nuevas alternativas, de manera sistemática, con base en el desempeño y en sus costos. El fundamento de la técnica es la revisión del presupuesto, con base en la pertinencia de los programas que contiene:

Por lo común, los funcionarios encargados de un programa establecido deben justificar únicamente los aumentos que deseen obtener sobre los fondos asignados el año anterior; en otras palabras, los gastos cubiertos por dicha asignación se consideran como necesarios y no se analizan debidamente. No obstante, es obvio que se lograrían grandes ahorros si se exigiera que cada departamento elaborara su presupuesto anual, como si los programas a su cargo fueran totalmente nuevos (Pyhrr,1977:1).

Taylor (1992:358) y Stonich (1994:9) sostienen que el proceso de presupuestación base cero ha sido útil, tanto en periodos de crisis como de bonanza económica. Éste último brinda una definición de presupuesto base cero más útil que la comúnmente utilizada, la cual se refiere a “rehacerlo todo”:

Es un proceso amplio, estructurado analíticamente, que permite a la gerencia tomar decisiones sobre la asignación de recursos en lo referente a costos indirectos Stonich (1994:9).

El elemento que distingue al presupuesto base cero es la revisión del presupuesto total. No existe ninguna base que deba, por definición, escapar al examen. Esto no quiere decir necesariamente que todo el presupuesto deberá modificarse. Simplemente, no se asume que la totalidad de las actividades que se llevan a cabo en ese momento tengan que continuar. La estrategia de implementación también debe ser definida. Es importante saber si todo el presupuesto será sometido al proceso o solamente una parte.

Los gerentes, al desarrollar alternativas, definen niveles de desempeño y costos referidos al nivel de operación preexistente. De este modo, el presupuesto anterior es una base para el análisis, aunque más en términos de actividades que en términos monetarios. Por ejemplo, se elaboran niveles de desempeño respectivos al 80%, 90%, 100%, 110%, 120% del presupuesto del año anterior. Así queda establecida una relación entre el presupuesto incremental y el presupuesto base cero.

Al aplicar el presupuesto base cero en la administración pública, se debe reconocer que no todos los programas o unidades de decisión, pueden estar sujetos a una revisión anual, en particular aquellos que requieren de un cambio significativo en el consenso político (Taylor,1994:366). Esto permite compatibilizar en cierta forma las posturas, a primera vista contradictorias, de los presupuestos incremental y base cero.

## **2. ¿Cómo se formula el presupuesto base cero?**

El presupuesto base cero requiere de la participación de los gerentes de todos los niveles de la organización. Se describirá su formulación utilizando la aproximación de Stonich (1994:31-47); los pasos de este proceso no son completamente rígidos, solamente buscan dar una idea de asuntos importantes a considerar, y son susceptibles de ser adaptados al tipo de organización y las necesidades que se busca satisfacer.

### **a. Primer paso**

El primer paso es la especificación de aspectos de planeación de la organización. El gerente de nivel inferior requiere de información relevante sobre asuntos generales (como las políticas salariales, tasa de inflación, aproximación de los requerimientos de las otras unidades, etc) que tradicionalmente es manejada por los altos niveles de la gerencia. Esta descentralización de información le corresponde a la gerencia de alto nivel.

### **b. Segundo paso**

El siguiente paso es identificar las “unidades de decisión” de la organización, es decir, las unidades de actividad susceptibles de tomar decisiones discrecionales, las cuales se definen por un enunciado

sobre su función y un enunciado sobre su resultado. Por ejemplo, un área de personal podría definirse como:

**Enunciado sobre la función**

Asegurarse que personas capacitadas son empleadas en trabajos adecuados a su formación

**Enunciado sobre el resultado**

Personas empleadas en trabajos adecuados a su formación

El ejercicio de asignar funciones y resultados, es la base de la técnica base cero y debe recorrer toda la organización, estableciendo su relación jerárquica. Para organizaciones complejas y grandes, como es el gobierno federal, Beckerman (1982:189) sugiere que este ejercicio no debe ser necesariamente anual, puede extenderse a periodos más largos.

c. Tercer paso

Este paso es el corazón mismo del proceso, lo lleva a cabo *cada unidad de decisión de la organización*, en el nivel gerencial inferior, que es donde se realizan las actividades.

Arranca con la *especificación de los objetivos* y propósitos de cada unidad; después, se deben describir las operaciones o actividades se realizan en el “estado actual” de la unidad, así como los recursos utilizados para tal fin, tanto monetarios como humanos.

Establecidos la función y el resultado, se procede a la asignación de una tasa planeada de dicho resultado, es decir, un “objetivo de desempeño”:

<b>Enunciado sobre la función</b>	<b>Enunciado sobre el resultado</b>	<b>Tasa anual planeada</b>
Asegurarse que personas capacitadas son empleadas en trabajos adecuados a su formación	Personas empleadas en trabajos adecuados a su formación	1,400 personas

De esta forma, se puede establecer en qué medida está satisfecha la función de cada unidad y de la organización en general. Este “sistema de objetivos de desempeño” provee al administrador de una herramienta para evaluar y dirigir las operaciones de la organización.

Posteriormente, se inicia el proceso creativo de la técnica base cero: se deben *establecer métodos alternativos de operación* para alcanzar el objetivo de la unidad. Si este paso fracasa, el presupuesto base cero no tiene fundamento, ya que no es posible reasignar los recursos desde una base sólida. Stonich recomienda que se lleve a cabo con auxilio del superior del gerente.

Algunas de las preguntas que debe plantearse el administrador en esta parte, son: ¿debemos seguir produciendo estos resultados de esta forma y a estos costos? ¿existe un proceso alternativo más efectivo y menos costoso? ¿existe una manera de aumentar la productividad, usando el actual proceso?

Una vez escogida la mejor alternativa, se hace el llamado *análisis incremental*, en el cual, el gerente de cada unidad determina la necesidad más importante de servicio que atiende su unidad y establece el nivel mínimo al que puede trabajar ésta, es decir, la cantidad de desempeño debajo de la cual sería imposible brindar el servicio de su unidad. Este punto mínimo constituye el “paquete” de mayor prioridad de esa unidad de decisión. Luego se deben realizar incrementos sucesivos, hasta que se contengan todas las funciones posibles de la unidad. Los “paquetes de decisión”, como los llamaremos, que se derivan de dichos incrementos sucesivos, siguen un orden decreciente de prioridad y cada uno incluye mediciones sobre el rendimiento y la carga de trabajo.

Recapitulando el proceso, se tiene que los “paquetes de decisión” proporcionan información sobre cada actividad, función u operación para que la gerencia pueda evaluarla y compararla con otras

actividades. Esta presentación, de modo que resulte útil para toma de decisiones, se estructura atendiendo a dos cuestiones básicas:

- Formas en que se puede llevar a cabo la misma función (con relación a un objetivo).
- Diferentes niveles de esfuerzo para realizar la función.

#### d. Cuarto paso

Una vez desarrollados los paquetes de las unidades de decisión, se procede a jerarquizarlos, lo cual llevará a una específica asignación de recursos, es decir, a un presupuesto. Este proceso recorre todos los niveles gerenciales de la organización. Conforme se asciende en la estructura de la organización, se convierte en un trabajo de mucho cuidado, que debe ser acometido con precaución, puesto que la materia prima ya no es información de primera fuente. Una manera de afrontar la carga excesiva de información es la preparación de análisis resumen, en donde se destaquen los puntos importantes.

La jerarquización (priorización) tiene dos propósitos: hacer selecciones de recursos con fines de efectividad y eficiencia, y proporcionar un foro de comunicación, que permita a los gerentes aprender sobre la organización y sus necesidades.

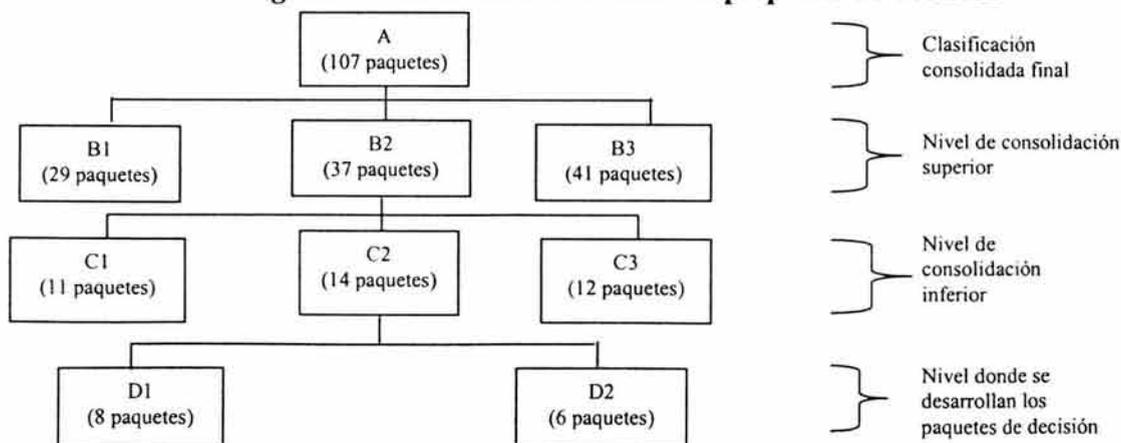
Los gerentes deben ordenar sus paquetes de decisión por prioridades, lo cual, aunque entraña un análisis cuantitativo, implica juicios de valor, de orden cualitativo, que hacen de éste un proceso altamente subjetivo. La asignación de prioridades depende del juicio del gerente, así que es una mera recomendación que será evaluada por niveles superiores.

Los paquetes son desarrollados en los centros donde se efectúan las actividades de la organización, es decir, en los niveles de ejecución de las tareas; posteriormente, se van concentrando en niveles superiores, donde se reclasifican con un espectro más amplio de actividades y, finalmente, se desarrolla la clasificación final, en el nivel más alto de la gerencia, que es de donde emanará el presupuesto. La Fig. 7.7 nos permite ver este fenómeno de manera más detallada (Pyhr, 1977:18).

Podría darse el caso que el gerente general haga la clasificación final, sin necesidad de que los gerentes de nivel inferior hagan la suya, pero esto supondría una gran cantidad de información a procesar, en el caso de organizaciones grandes.

La clasificación en todos los niveles, permite descentralizar la información a revisar, de modo que simplifica la jerarquización final. En el ámbito gubernamental, dada la complejidad y el tamaño del aparato estatal, esta simplificación resulta importante. Este es uno de los puntos de mayor contraste con la técnica conocida como Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación, que concentra el análisis de información en mayor medida.

**Fig. 7.7 Proceso de clasificación de paquetes de decisión**



#### e. Quinto paso

Con el establecimiento de las cantidades y tipos de recursos necesarios para cada alternativa viable, el administrador incursiona fácilmente en la fase de presupuestación. Cada proceso puede ser calculado a varios niveles de desempeño. Las alternativas tendrán sus ventajas, desventajas y costos fiscales anuales. El administrador tiene entonces un instrumento muy potente, para saber cuánto se modifica su desempeño cuando varía su presupuesto, es decir, si cambian los recursos monetarios cambian los recursos materiales y servicios utilizados para el objetivo determinado y, por tanto, cambian los resultados. La ventaja del proceso es que se puede amoldar a distintos niveles de disponibilidad, es decir, la flexibilidad del proceso permite hacer una asignación “más ajustada”, sin perder de vista la prioridades de la organización.

#### f. Sexto paso

La evaluación del desempeño es obligatoria dentro del proceso base cero, puesto que constituye la materia prima para la formación periódica del presupuesto. Una constante evaluación permitirá que cada elaboración del presupuesto sea menos costosa, en términos de tiempo gerencial empleado. Las revisiones pueden ser mensuales o trimestrales, sobre las finanzas o la producción, o ambas.

Desde la perspectiva de Beckerman, quien sostiene que este proceso de presupuestación no se debe aplicar necesariamente cada año, la evaluación es más bien una herramienta para casos excepcionales, en que se sospecha que la organización está siendo ineficiente (Pyhrr,1996:116).

### 3. Beneficios y problemas en la implementación del presupuesto base cero

Generalmente, los presupuestos se preparan a un nivel gerencial específico. Existe un departamento que diseña una asignación de recursos, con base en la toma de decisiones y prioridades de la gerencia de la organización. El aparato estatal, lejos de ser una excepción, es el caso habitual de decisiones discrecionales. La cuestión es que esta forma tradicional de diseño presupuestal genera un divorcio entre la planificación y estructuración de prioridades y la operación misma de los planes.

Aquí radica la más importante ventaja de la elaboración de presupuestos bajo la técnica de presupuestación base cero, como señala Pyhrr (1977:37):

El proceso base cero requiere de la participación de gerentes de todos los niveles de la organización. El proceso se diseñó en esta forma debido a que los gerentes que están a niveles inferiores son quienes realmente gastan el dinero para proporcionar un servicio; ellos son los expertos dentro de su área de actividad, y se deben familiarizar con los procesos de planeación y presupuesto pues son los responsables de evaluar la efectividad de sus gastos.

De modo que, si se atiende a la sugerencia de Pyhrr, no sólo debe considerarse al presupuesto base cero como una técnica para hacer más eficiente la asignación de recursos, sino también como una manera de mejorar las prácticas administrativas a todos los niveles, es decir, educar al administrador en cuanto al funcionamiento integral de la organización en su conjunto. En efecto, los beneficios del presupuesto base cero se extienden más allá de la eficiencia asignativa.

Los problemas que surgen al implementar la técnica de presupuesto base cero, se pueden clasificar dentro de tres grandes grupos (Pyhrr,1977:30-37). Quizá el principal es el temor que puedan experimentar los administradores al sentirse examinados con respecto al desempeño de las unidades a su cargo, lo que podría derivarse en un mal funcionamiento de la técnica. Pyhrr encuentra este problema acentuado entre funcionarios de gobierno. El relativo divorcio entre costos y beneficios en las organizaciones burocráticas, permite una gran discrecionalidad en las acciones de dichos funcionarios, así que el rechazo de la técnica en el aparato estatal es lógico.

El segundo grupo de problemas se refiere a la formulación de los “paquetes de decisión”. Un primer asunto, es la subjetividad de lo que es “significativo” para la construcción de los paquetes. Otro problema es que para muchos gerentes el nivel mínimo resultará ser el de operación actual o un nivel superior a éste, puesto que tienen motivación para que sea así (todos querían aumentar la probabilidad de que se incremente su presupuesto). Un problema ligado al anterior es que, al ubicarse el costo mínimo, los gerentes protegen a su equipo de trabajo. Otro problema de este tipo es el de ubicar una medida para cuantificar la carga de trabajo, ya que frecuentemente no se cuenta con datos históricos en la organización.

Finalmente están los problemas relativos a la dificultad para encontrar una base sólida de clasificación, debido a la necesidad de evaluar funciones muy diversas, que a primera vista no tienen punto de comparación. Un problema adicional es el de manejar grandes volúmenes de paquetes de decisión.

Aunque todos estos problemas no pueden ser evitados en su totalidad, los defensores de la técnica de presupuesto base cero sostienen que la “buena administración” y la experiencia en el proceso pueden minimizar sus efectos adversos.

#### **4. El presupuesto base cero y el SPPP**

El presupuesto base cero, por su naturaleza práctica, puede resultar un atractivo complemento del llamado Sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (SPPP).

El SPPP es una herramienta para decidir, dados ciertos objetivos determinados y la información disponible; pone en la misma categoría todas las actividades necesarias para alcanzar objetivos particulares y tiene el propósito establecido de servir y ayudar al juicio humano (nunca suplantarlos). Además, contempla un propósito implícito, el de reservar la autoridad de las decisiones en las manos del ejecutivo, por lo que tiene un alto contenido de “centralización”. Esto hace que sea probable una recepción hostil del sistema, por parte de los legisladores y los administradores de más bajo nivel, en el sentido que implica una redistribución, en favor del ejecutivo, del “poder de decisión” (Rabin, 1997:490-492).

Un problema central en la implementación del SPPP es que fue concebido como un sistema de planeación estatal, antes que una manera de formular presupuestos, es decir, tiene un particular énfasis en la planeación. El ciclo anual presupuestal, en opinión de Rabin, funcionaba de manera independiente al SPPP, al ser implementado en los Estados Unidos (Rabin, 1997:501).

En opinión de Pyhrr, el presupuesto base cero y el SPPP no son mutuamente excluyentes, por el contrario, se pueden hacer las siguientes aseveraciones (Pyhrr, 1977:182-189):

- *El presupuesto base cero y el SPPP son compatibles.* Puede decirse que el SPPP es el instrumento macroeconómico para la toma de decisiones centralizada, sobre los aspectos relevantes de política y asignación de fondos y, por otra parte, el presupuesto base cero es un instrumento microeconómico para transformar estos objetivos en un plan de acción y presupuestos más eficaces.
- *El presupuesto base cero refuerza al SPPP.* El presupuesto base cero facilita la labor de los gerentes, puesto que provee de información sobre la situación de la organización. La falta de personal capacitado es una de las limitantes en la implementación del SPPP y, como hemos señalado, el presupuesto base cero juega un papel muy importante en la capacitación de los gerentes de la organización.
- *El SPPP puede fusionarse al presupuesto base cero.* La carga de trabajo del SPPP la reciben principalmente los niveles gerenciales altos, debido a su fuerte relación con las de planeación,

mientras que la carga de trabajo derivada del presupuesto base cero la reciben sobre todo los gerentes operativos, encargados del análisis de las “unidades de decisión”, que es el corazón mismo de la técnica base cero.

*En síntesis, se puede concluir, en que el presupuesto base cero:*

- 1a. No implica repetir el proceso presupuestario cada año, implica revisar cada año la forma de hacer las cosas, de producir los bienes y servicios públicos, dando bases sólidas para la toma de decisiones, mediante una revisión de las formas de hacer las cosas, sin que necesariamente deba modificarse todo el presupuesto.*
- 2a. Implica establecer cada año distintos niveles de esfuerzo en la producción. Poniendo énfasis en la jerarquización de las unidades y paquetes de decisión, generando una herramienta de gran utilidad para los procesos de ajuste al presupuesto asignado finalmente.*
- 3a. Establece un encadenamiento eficaz y necesario entre la presupuestación y la programación.*
- 4a. Implica la previa existencia de costos unitarios y totales de lo que se va a producir, que es lo que efectivamente permite sustituir al incrementalismo. Esta tarea previa es materia de la aplicación de las técnicas de costos, a la función pública.*
- 5a. Todas las etapas y fases requeridas, tanto para el cálculo de costos de la producción de bienes y servicios públicos, como para las tareas que implica el presupuesto base cero, no se necesitan realizar año con año. Algunos sí requieren revisiones anuales como los precios, las tarifas, la inflación, los niveles de esfuerzo y la jerarquización; y otros en periodos de varios años como las definiciones de elementos y cantidades de recursos por producto o la determinación de unidades de decisión.*

## **7.8 PRESUPUESTO PLURIANUAL**

*Después de haber analizado las perspectivas técnicas del presupuesto base cero, para sustituir al presupuesto incremental, se ha considerado de utilidad para los fines de la investigación, y muy particularmente de los problemas de la asignación de recursos públicos en México, analizar si la eficiencia de tal asignación tendría alguna mejora o no, en razón de la implantación de un presupuesto plurianual.*

*Es por ello que en este subcapítulo se estudian las características, fortalezas y debilidades del presupuesto plurianual. En el primer apartado, se abordan los conceptos sobre el particular; en el segundo y el tercero, las experiencias tanto en los países de la OCDE como en los de América Latina; y por último, se analiza un posible marco para ese tipo de presupuestación.*

### **1. Características fundamentales**

El presupuesto plurianual indica el monto de los recursos financieros que se necesitarán durante los próximos años<sup>22</sup>, es una decisión presupuestaria que cubre los requerimientos de gastos para años fiscales especificados, con el objetivo de cumplir con los compromisos financieros y las metas que han sido previamente aprobadas por el gobierno y la legislatura (Mengstu, Pindur,1999:6).

De acuerdo con Petrei (2004:1), los presupuestos plurianuales constituyen una buena herramienta para facilitar una conciliación entre los fines de la política económica; disminuir las fluctuaciones

<sup>22</sup> Pues “numerosos programas de gobierno requieren una fuente de financiamiento permanente para la planificación, desarrollo, diseño, construcción, implementación y tal vez cierre de los mismos, y para estos tipos de programas el presupuesto debe suministrar fondos durante un lapso de varios años” (Mengstu, Pindur,1999:6).

económicas y contribuir a un mejor ordenamiento del gasto; y reducir la incertidumbre en el sector privado.

En este sentido, Martner Fanta (2003:1) señala que el presupuesto plurianual, permite a la gestión pública responder a los actuales desafíos macroeconómicos a que se enfrenta, los cuales son: a) respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo; b) identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo; c) eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.

Así pues, el presupuesto plurianual “enfatisa la planificación de largo plazo; pone el acento en los productos más que en los insumos; distingue con claridad los gastos corrientes y de capital y finalmente se basa en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para enfrentar las inevitables incertidumbres” (Martner Fanta 2003:1).

Sin embargo, como lo señalan Mengstu y Pindur (1999:7), el presupuesto plurianual tiene algunas debilidades, tales como: a) la creciente falta de flexibilidad en relación con el ciclo anual<sup>23</sup>; b) un grado mayor de permanencia institucional, esto es, cuanto más se permite la continuación de un programa, mayores son las posibilidades que tiene de sobrevivir y mucho menores las posibilidades de que se cuente con la capacidad de liquidar dicho programa, una vez que se han fortalecido sus defensores y se ha establecido una clientela; c) trabajar con un presupuesto plurianual enfrenta obstáculos políticos, ya que en la medida en que el poder se desplaza de un partido político a otro, un nuevo jefe ejecutivo puede no tolerar el programa y ubicar las prioridades presupuestarias en otro sitio.

Teniendo en cuenta estas debilidades, se puede señalar que hay tres razones de orden general, que de acuerdo con Saldivia (2004), justifican la existencia del presupuesto plurianual: a) establece metas y criterios de desempeño de mediano plazo, entre tres y cinco años; b) permite lograr el equilibrio fiscal y su sostenimiento en el tiempo; c) brinda mayor previsibilidad para el nivel central, dado que proporciona información de la situación macrofiscal esperada, y para los organismos, porque les da mayor previsibilidad de la disponibilidad de fondos.

En cuanto a las ventajas específicas del presupuesto plurianual, a continuación se exponen algunas de ellas (Saldivia, 2004: 3-5):

- Obliga a pensar en el futuro, pues permite conocer el impacto futuro, en el mediano y largo plazo, del conjunto de decisiones que se tomen, las cuales cubren una amplia gama de cuestiones que impactan en los recursos o en los gastos públicos
- Deja rastros (referencias explícitas), induce una mayor racionalidad en las decisiones presupuestarias, porque todo cambio que se proponga tiene el potencial requisito de que tenga que ser explicado con relación a las estimaciones actuales conocidas y a los compromisos contraídos.
- Anticipa la visión de las dificultades fiscales, lo cual permite tomar oportunamente las medidas, si existen, que afronten los problemas que se avizoran o, si no hay remedio, esgrimir paliativos para pasar la mala coyuntura.
- Explicita la naturaleza de las problemáticas fiscales, pues al identificar las circunstancias bajo las cuales se formula el presupuesto plurianual, se puede conocer con la debida antelación si los mencionados fenómenos son estructurales, cíclicos o coyunturales.

<sup>23</sup> Los presupuestos plurianuales son menos benévolos en relación a las contingencias que surgen, dando así pocas oportunidades para realizar ajustes (Mengstu y Pindur, 1999)

- Condiciona la toma de nuevas decisiones pro-gasto. El inventario de decisiones tomadas que refleja el presupuesto plurianual, actúa como prevención para nuevas decisiones que aumentan el gasto o disminuyen los recursos. Efectivamente, si el balance global de las decisiones ya tomadas, no cierra con las restricciones macro-fiscales, las nuevas propuestas se enfrentan con una valla difícil de franquear.
- Brinda flexibilidad en la esperanza, ya que prevé un horizonte financiero mas allá del año que se presupuesta, brinda flexibilidad en las decisiones de asignación y permite que aquellos organismos que hoy ven recortados sus requerimientos, tengan esperanza de una mayor asignación en los años siguientes. La ventaja en este caso es que, si bien muestra al organismo que debe resignar sus pretensiones en el corto plazo, mantiene la esperanza de que se atiendan en el mediano plazo.

Otra ventaja del presupuesto plurianual concierne al ahorro en tiempo y esfuerzos en la preparación y la tramitación presupuestaria, pues en los niveles legislativo y ejecutivo, se perdería mucho menos tiempo en el debate presupuestario y podría dedicarse más tiempo al gobierno de la nación y a la elaboración de una legislación de calidad.

*Conviene precisar que, en los hechos, el presupuesto plurianual supone una previsión del gasto para más de un año, que formalmente es aprobada en esos términos por el órgano con facultades para ello y que otra cosa es la existencia de un presupuesto anual formalmente autorizado, que se acompaña de proyecciones a más de un año y que en algunos casos, a lo sumo, parte de él –la inversión– se llega a autorizar por varios años.*

## 2. La experiencia del presupuesto plurianual en la OCDE

Gran parte de los países de la OCDE han adoptado cierta forma plurianual de presupuesto y de estimación de ingresos. Desde el punto de vista legal, no hay ningún país industrializado –Reino Unido, Canadá, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda Suecia– que tenga un presupuesto plurianual, en términos de lo que es una autorización de fondos para gastar. Todos los países tienen un ciclo anual de aprobación y ejecución de fondos, el cual va acompañado de proyecciones globales y por programas, con horizontes de programación que van de tres a cinco años y hay una tendencia a enmarcar tales proyecciones en escenarios de largo plazo (Petrei, 2004: 2-3).

De este modo, por ejemplo Australia y Canadá, están utilizando un marco presupuestario plurianual; Austria utiliza un estimado presupuestario de mediano plazo, en adición al presupuesto anual corriente; Suecia ha adoptado un nuevo proceso presupuestario con una perspectiva de largo plazo, que exige la realización de una revisión, en profundidad, de todas las actividades y de la gerencia basada en resultados, en un formato plurianual; Nueva Zelanda está utilizando una estrategia fiscal de corto y largo plazo, articulada a una declaración de políticas presupuestarias, para un período de tres años.

El Congreso de los Estados Unidos ha expresado su apoyo en el sentido de patrocinar un ciclo presupuestario plurianual (Mengstu y Pindur, 1999). El cuadro 7.8 muestra el espectro, en años, de las planeaciones (no presupuestos) presupuestarias, indicando la naturaleza de la plurianualidad, de algunos países seleccionados de la OCDE.

**Cuadro 7.8 Tipo y duración de la multianualidad en países seleccionados de la OCDE**

País	Término presupuestario	Duración del plazo
Australia	Marco presupuestario plurianual	3
Austria	Estimación presupuestaria de mediano plazo	3
Canadá	Sistema operacional plurianual	3
Finlandia	Planificación de mediano plazo	3
Suecia	Presupuesto de mediano plazo	4
Reino Unido	Encuesta de gasto público	3
Estados Unidos	Presupuesto plurianual (propuesto)	5+

Fuente: Mengstu y Pindur (1999: 6).

### 3. La experiencia latinoamericana

En América Latina, lo relativo a un presupuesto plurianual ha cobrado alguna fuerza en los últimos años. Los países que tuvieron esquemas de planificación más desarrollados, se encuentran en mejor posición de pasar a un presupuesto plurianual<sup>24</sup>.

En este sentido, en algunos países de América Latina se han promulgado recientemente leyes de responsabilidad fiscal, que contienen innovaciones presupuestarias, como la creación de fondos de estabilización fiscal en Perú y Argentina, y establecen las bases de la programación presupuestaria plurianual, en países como los ya mencionados y Venezuela (Marther Fanta, 2003: 8).

En Brasil, por ejemplo, se ha venido publicando el plan plurianual, que tiene un sentido presupuestario mayor, concentrándose más en lo que el Estado puede hacer a través del gasto público (Petrei, 2004:7); en Colombia, sólo el presupuesto de inversión tiene ciertamente el carácter de presupuesto plurianual; en Chile, la Ley básica de presupuesto, que data del año 1975, estipula que junto con el presupuesto debe discutirse una proyección de mediano plazo.

Uruguay tiene un régimen de presupuesto quinquenal, aunque en la práctica funciona más como un sistema de proyecciones con una aproximación a un plan de desarrollo (Petrei, 2004:7). Argentina, con la discusión del presupuesto de 1998, introdujo un esbozo de presupuesto trienal que contenía proyecciones para los datos agregados y para las principales variables macroeconómicas. Para el presupuesto de 1999 se pasó a una mayor desagregación y ahora se presentan datos para tres años a nivel de programa. Por ahora es un ejercicio básicamente cuantitativo con esfuerzos en cuanto a definir líneas estratégicas para cada programa (Petrei, 2004:7).

En síntesis, los países de la región tienen básicamente un presupuesto anual. Lo que sí ha mejorado en América Latina, son los esfuerzos para trabajar con buenas proyecciones macroeconómicas, pues contar con una buena base informativa es indispensable para la negociación con los organismos de financiamiento internacional.

### 4. Un marco de presupuesto plurianual

Como se ha visto, la mayoría de los países de la OCDE y algunos países latinoamericanos, tienen proyecciones o presupuestos plurianuales de mediano plazo, de 3 a 5 años. De acuerdo con la OCDE (1997: 6), un marco de mediano plazo permite: estimar globalmente las metas de políticas fiscales durante el número de años especificado; describir el costo de la continuación de los servicios y programas existentes; y proyectar las implicaciones presupuestarias de las decisiones actuales sobre los futuros presupuestos, cuyos gastos pueden no aparecer plenamente reflejados en los presupuestos actuales.

<sup>24</sup> Varios países de la región tienen en la parte de los gastos de capital información detallada, a nivel de programas, y algunas veces a nivel de proyecto, sobre necesidades de financiamiento para varios años, lo que hace factible el presupuesto plurianual (Petrei, 2004).

Una perspectiva de mediano plazo contribuye a la predictibilidad del financiamiento, al tiempo que otorga un gran poder de discrecionalidad en la asignación de recursos a nivel de la implementación. De este modo, los paquetes de recursos sectoriales<sup>25</sup> –con una división entre gastos discrecionales y no discrecionales– de mediano plazo, constituyen una base de predicción adecuada, de modo que puedan tomarse decisiones estratégicas y operacionales, apropiadas y eficientes, respectivamente. Un fondo de contingencia no asignado puede ser mantenido para enfrentar las incertidumbres y permitir ajustes en caso de gastos no previstos, pero esto debería ser mantenido en un mínimo, dado que fácilmente puede convertirse en un fondo de ‘contabilidad paralela’, ilegal” (Mengstu y Pindur, 1999).

Los pasos apropiados para preparar un marco de presupuesto plurianual, comienzan con la iniciación de una estrategia de planificación de políticas por parte de la(s) agencia(s) apropiada(s) en los niveles superiores del gobierno, que incluye (Mengstu y Pindur, 1999:9):

- Desarrollo de un marco macroeconómico realista (proyecciones de ingresos realistas);
- Deducción de pagos legalmente obligantes o incontrolables, tales como pensiones y pagos de deuda pública;
- Asignación de un balance del gasto agregado remanente a los diferentes sectores sobre la base de prioridades políticas. Los sectores recibirían techos para sus asignaciones;
- Determinación de los techos para los años extra (podrían ser dos o tres años);
- Asignación a programas y actividades, de un prorrateo del paquete de recursos, sobre la base de la evaluación y la determinación del costo por parte de los ministerios y agencias de línea;
- Aprobación del presupuesto anual por parte del Gabinete;
- Preparación de los estimados del presupuesto anual (Años 0, 1, 2, 3, etc.);
- Aprobación parlamentaria del presupuesto.

Finalmente, para implementar exitosamente un presupuesto plurianual, es necesario, de acuerdo con Mengstu y Pindur (1999), cubrir cuatro prerequisites:

- La infraestructura burocrática debe ser capaz de manejar esta estrategia presupuestaria<sup>26</sup>, pues de lo contrario, puede sólo empeorar las cosas. Así mismo, el presupuesto plurianual requiere de ciertas capacidades avanzadas para la previsión y la ejecución.
- El presupuesto plurianual puede resultar incompatible con un entorno abundante en contrataciones, pues podría no existir la suficiente estabilidad para que el presupuesto plurianual se convierta en una opción atractiva. Las ganancias obtenidas en el proceso pudieran ser superadas por las pérdidas contractuales.
- Uno de los principales desafíos del presupuesto, es que éste refleja un consenso acerca de lo que debería ser comprado. En un gobierno en el que es difícil, cuando no prácticamente imposible, lograr un consenso, o cuando las prioridades presupuestarias son objeto de frecuentes y brutales modificaciones (como sucede en numerosos gobiernos de coalición), el presupuesto plurianual no tendrá la flexibilidad requerida por ese entorno político fragmentado.
- El presupuesto plurianual no tiene la capacidad de respuesta a las contingencias que tienen las estrategias presupuestarias más convencionales, pues el presupuesto plurianual exige un entorno y una economía relativamente estables, de este modo, para que sea exitoso, las naciones deben mantener un adecuado fondo de reserva para las contingencias, a fin de poder actuar

<sup>25</sup> Los paquetes de recursos sectoriales pueden ser determinados mediante el establecimiento de un techo macro sustentable para los gastos del gobierno en el mediano plazo, para luego reducirlo.

<sup>26</sup> Esto es, contar con personal entrenado y una organización pública integrada, así como de condiciones generales estables.

rápidamente para contrarrestar las circunstancias adversas, un importante requerimiento para implementar un presupuesto plurianual.

*Se desprende, de la revisión realizada, que en los hechos ningún país ha implementado algún tipo de presupuesto plurianual en su totalidad, con excepción de Colombia, que lo ha instrumentado sólo para el presupuesto de inversión.*

*Varios países, esencialmente los desarrollados y los emergentes, han implementado la formulación de proyecciones multianuales de diverso orden, que algunas veces enmarcan o acompañan al presupuesto, que siempre es anual.*

*Se visualiza que esta modalidad presupuestal tiene ventajas en países con buen grado de estabilidad económica y financiera, pero tendría serias desventajas en países que no la tienen, aun cuando a muchos gobiernos les resultaría adecuada para asegurar políticas que, a su juicio, es necesario que perduren.*

*En cierta forma, el presupuesto plurianual parece mantener el papel central del presupuesto en el proceso administrativo público, concepción ya superada en muchos países, porque pareciera ser el centro de la planeación, cuando en realidad debe considerarse como una etapa cuyo propósito es el cálculo del costo de los bienes y servicios públicos producidos, ya que el quantum de dicha producción se determina en la etapa previa de programación.*

*En conclusión, y dado el comportamiento inestable de la economía mexicana, la forma de construir el presupuesto y la falta de consolidación del proceso administrativo público, parece no recomendable, por su rigidez, implantar en el corto plazo un presupuesto de este tipo en México.*

## 7.8 Bis ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS ETAPAS SUSTANTIVAS

*Con el subcapítulo anterior se ha terminado la revisión teórica y empírica que se ha juzgado pertinente, respecto de la primera gran fase del proceso administrativo público, la que se ha denominado “mecánica” o de “preparación”. Ahora toca el estudio de la fase dinámica de operación de dicho proceso, que comprende etapas sustantivas –ejercicio, ejecución y control– y una adjetiva: la de evaluación.*

*Cuando se fijaron los límites de la investigación, se especificó la pretensión de diseñar un modelo en relación con el funcionamiento del proceso administrativo, sólo en su forma adjetiva, por lo cual, sus etapas sustantivas no forman parte del modelo. Sin embargo, para establecer coherencia con la afirmación múltiples veces planteada por el autor de esta investigación, en el sentido de que la etapa suprema de ese proceso es la de ejecución –el producir los bienes y servicios públicos– y que las adjetivas sólo tienen el papel de apoyar y facilitar esa ejecución, es por lo que en este subcapítulo se realizan algunas consideraciones sobre la parte sustantiva de dicho proceso.*

### 1. Etapa de ejercicio

Esta etapa es la que corresponde, en la concepción tradicional, a la “integración”, es decir, aquella etapa sustantiva que comprende todas las actividades para dotar a la entidad pública de los recursos que se le han asignado.

Se inicia con las actividades para obtener los recursos financieros que permitirán la adquisición y contratación de los recursos no financieros<sup>27</sup>, comprende la calendarización de la asignación autorizada y la obtención de recursos financieros de la Tesorería de la Federación (o de los estados).

<sup>27</sup> Recursos no financieros son: Personal (Servicios personales), materiales (materiales y suministros), servicios (Servicios generales –renta, luz, viajes, viáticos, impresiones, entre otros–), subsidios (transferencias –becas, ayudas, etc–), adquisición de activos fijos (bienes muebles –equipo y mobiliario– e inmuebles), inversiones en infraestructura (obra pública) e inversiones financieras.

Continúa con las actividades de selección, contratación y capacitación del personal, incluido el pago de sus remuneraciones y prestaciones, con sus repercusiones; las de adquisición de insumos y bienes de activo fijo; y las de contratación de servicios.

El conjunto de actividades señaladas, debieran estar sustentadas en las técnicas y procedimientos que la teoría y la tecnología (expresados en la literatura y probadas con distintos niveles de eficacia y eficiencia) han desarrollado, respecto de la racional administración de personal, de adquisiciones y de contratación, auxiliadas por apoyos de diversa índole, tales como la psicología, el cómputo, la ruta crítica, el derecho y la investigación de operaciones, entre otras.

## **2. Etapa de ejecución**

Esta etapa se corresponde con la tradicionalmente denominada “dirección”, es decir, aquella que mediante actividades de coordinación, mando y supervisión, permite que los ejecutores realicen las actividades de producción de bienes y servicios. En la administración pública, dada su dimensión, las actividades de coordinación se subdividen en conducción y coordinación, y las llamadas de operación, comprenden al mando y a la supervisión.

Esta etapa se sustenta esencialmente para fines de eficacia en la organización y la regulación, pero alcanza la eficiencia, con el apoyo de técnicas tales como el manejo de grupos y las técnicas psicosociales, los incentivos y las sanciones, entre otros.

Se trata de la etapa suprema del proceso administrativo público, porque en ella se lleva a cabo la producción de bienes y servicios públicos, tanto intermedios como finales o de resultados. Se sustenta (por implicar la atención directa de las necesidades sociales) en la ética, transparencia y espíritu de servicio de los servidores públicos.

## **3. Etapa de control**

Esta etapa se corresponde con la denominada, en la tradición de la ciencia administrativa, como “control”, pero sin incluir a la evaluación. Es una etapa sustantiva y dinámica porque se encuentra pegada, “montada”, sobre los procesos de producción de bienes y servicios.

La tradición en el servicio público mexicano, ha sido considerarla como un “control interno”, que tiene como propósitos: registrar –contabilizar– el uso de los recursos financieros, llevar el control físico de ellos, asegurar que el ejercicio se apega a la normatividad y generar información, hasta lograr la rendición de cuentas.

Este conjunto de actividades deben sustentarse en las técnicas formales que la teoría, las asociaciones profesionales y los reglamentos gubernamentales han diseñado y difundido, respecto de la contabilidad y sus principios generalmente aceptados; en la normatividad, en materia de adquisiciones, servicios y obras de todo género; y en los procedimientos de control y auditoría.

Sin embargo, todo ese bagaje de “control interno” no es suficiente para asegurar que la ejecución se lleva a cabo con eficacia y eficiencia, es decir, atiende a los insumos y gastos, pero no a los procesos y resultados, por tal razón, es necesario incorporar la técnica de “control de gestión” a estos últimos, esenciales propósitos.

El control de gestión, entendido como el control de los aspectos críticos de los procesos, en cuanto permiten la consecución de los objetivos y metas propuestos, de manera tal que sólo sean materia de preocupación los pasos fundamentales, que posibiliten o detengan la producción, haciendo uso de los “tableros de control” ya contemplados por la literatura universal, y en particular por las recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales, en alguna época se intentaron poner en práctica en la Administración Pública Mexicana, sin efectos positivos, por la imperfecta comprensión y conocimiento de la técnica desarrollada en países avanzados en la materia.

*En lo expuesto, se espera, como se intentó, haber dado luz sobre la enorme importancia de estas etapas constructivas del proceso administrativo público, particularmente para reafirmar la posición del autor de esta investigación en torno a que: la ejecución es la etapa suprema de todo el proceso.*

*El modelo que se propone más adelante tiene, como último objetivo, dar racionalidad y eficiencia a dicha etapa, la ejecución, y al funcionamiento en “toda” la entidad pública, y de esa manera lograr la eficiencia en la asignación de recursos públicos y su consecuente efecto de justicia y equidad.*

## **7.9 REVISIÓN TEÓRICA DE LA EVALUACIÓN**

*El proceso administrativo público, como ya se estudió, tiene diversas etapas sustantivas y adjetivas, pero todas ellas culminan en la evaluación, que permite conocer en qué grado se han logrado los objetivos y metas, y por qué se han logrado o por qué no.*

*Esos atributos son importantes, pero lo es más aún, el que sus juicios y argumentos pueden retroalimentar a todo el proceso, toda vez que una desviación, no simplemente implica un resultado no alcanzado, sino también puede implicar un error en la planeación o programación del mismo.*

*Por esas razones, resulta indispensable revisar la literatura disponible sobre la evaluación, para dar bases adecuadas a un rediseño conceptual de la misma. En el primer apartado, se analizan las concepciones respecto de ella; en el segundo, su clasificación; y en los subsecuentes, las evaluaciones ex-ante, concurrente y ex-post, con particular énfasis en los mecanismos de control cibernético y en la evaluación de impacto.*

### **1. Diversas concepciones de la evaluación**

La evaluación se ha definido como un escrutinio –lo más sistemático y objetivo posible– de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo (OCDE, 1991).

El BID (1997:2-3) considera a la evaluación “como una actividad vital de tipo continuo que no sólo proporciona información correctiva a nivel de los proyectos, sino también un entendimiento de los problemas a nivel de programa, política y estrategia”.

El PDK National Study (1971:40-42) define a la evaluación como el proceso de delineación, obtención y provisión de información útil para la toma de decisiones, que consta de tres pasos: a) identificar las alternativas para la toma de decisiones; b) producir información disponible a través de procesos; y c) suministrar información oportuna a los sistemas o subsistemas que mejor sirvan para el propósito de la evaluación y reportar la información al tomador de decisiones.

Por su parte, Miklos y Tello (1993) señalan que la evaluación forma parte del proceso de planeación, de esta manera, la evaluación es un subsistema que determina el nivel de cumplimiento del programa-presupuesto y que diseña e implanta el control para evitar desvíos o retrasos en la consecución de cada etapa. Así pues, la evaluación establece la trascendencia, la relevancia y la equidad que deberá cumplir el programa-presupuesto.

En este sentido, la evaluación es el proceso más dinámico de la planeación, pues recopila, extrae y examina la información que resulta de la operación, permitiendo la retroalimentación hacia la planeación, la programación y la presupuestación, con el fin de alcanzar el cumplimiento del plan institucional.

En lo fundamental, como lo señala Brown (2001:11), la evaluación es una herramienta heurística de aprendizaje, esto es, puede cumplir un papel importante al proporcionar informaciones sobre la eficacia de políticas y programas pasados o en curso, que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas. Así mismo, permite evaluar la conveniencia de actividades emprendidas y descubrir formas de mejorar la eficacia de la entrega o la ejecución. En ambos casos, la utilidad de la evaluación deriva de las enseñanzas que aporta sobre la experiencia pasada.

## 2. Tipificación o taxonomía de la evaluación

La utilidad de las evaluaciones depende también, en parte, del tipo de evaluación de que se trate. Según Brown (2001:25), las evaluaciones pueden ser formativas o sumativas; las primeras examinan los procesos con vistas a un mejor aprendizaje en el período de la ejecución, por ejemplo, las evaluaciones a mitad de camino, en las que se identifican problemas y se sugieren medidas correctivas; las evaluaciones sumativas, en cambio, contribuyen al aprendizaje después de la ejecución, se centran en los resultados o repercusiones fundamentales de las iniciativas públicas, esto es, evaluaciones posteriores o ex post.

El PDK National Study (1971) señala, que de acuerdo con el tipo de decisiones<sup>28</sup> que se tomen, será el tipo de evaluación que se aplicará. Existen cuatro tipos de evaluación: de contexto, de entrada, de proceso y de producto, que conforman el proceso de evaluación.

La evaluación de contexto, es aquella cuyo propósito es proporcionar un análisis razonable para la determinación de los objetivos, a través de definir el ambiente adecuado, esto es, describir las condiciones deseadas y reales que pertenecen a ese ambiente, identificar necesidades inapropiadas y oportunidades inusitadas, y diagnosticar los problemas que eviten que las necesidades y las oportunidades sean satisfechas. Así pues, la evaluación de contexto fija los límites del sistema que se evaluará para su descripción y análisis (ibid: 218).

Por su parte, el objetivo de la evaluación de entrada, es proveer información –como la identificación y la determinación de las capacidades adecuadas de la agencia responsable del programa, las estrategias para alcanzar las metas de los programas y los diseños de implementación de la estrategia seleccionada– para establecer: cómo se utilizan los recursos para cumplir con las metas de los programas, y de esta manera decidir si se requiere de la ayuda exterior para alcanzar los objetivos; cómo los objetivos se deben indicar operacionalmente; qué estrategia general debe ser empleada; y qué diseño o plan de proceso se debe de emplear para llevar a cabo la estrategia (ibid:222-223).

La evaluación de contexto es meramente sistemática y macroanalítica, en cambio, la de entrada es esencialmente ad hoc y microanalítica, su impulso está en los objetivos del cambio establecido debido a las necesidades, a las oportunidades y a los problemas en el contexto. Su función es determinar la mejor forma posible de satisfacer nuevamente los objetivos establecidos.

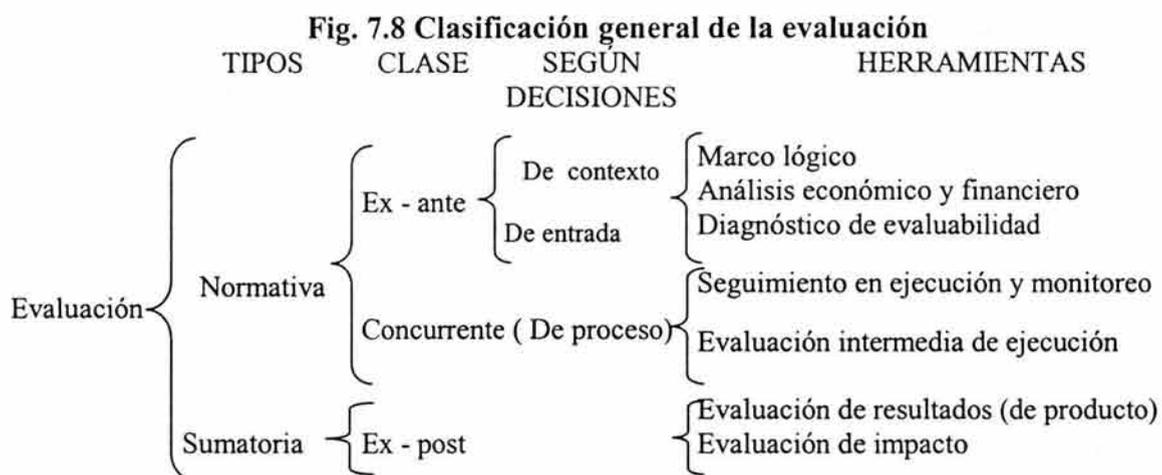
La evaluación de proceso proporciona una retroalimentación a las personas responsables de la implementación de los planes y procesos, pues permite detectar o pronosticar defectos en el diseño procesal o en su implementación, durante sus etapas de ejecución, además, proporciona información de las decisiones programadas y mantiene un expediente de cómo se lleva a cabo el proceso (ibid, 1971: 229).

<sup>28</sup> De acuerdo con el PDK National Study (1971:80-84) las decisiones pueden ser : a) *decisiones de planeación*, que se refieren a las decisiones que especifican los cambios importantes que se necesitan en un programa, b) *decisiones de estructura*, especifican los medios para alcanzar los resultados finales establecidos como resultado de las decisiones de planeación, c) *decisiones en ejecución* son todas aquellas implicadas para llevar a cabo el plan de acción; y d) *decisiones recicladas* son aquellas que se usan en la determinación de la relación de logros de objetivos y si continua, se termina, se desarrolla, o se modifica drásticamente la actividad.

La evaluación de proceso se lleva a cabo identificando y monitoreando continuamente el origen potencial del fracaso en un proyecto; así mismo proyecta y utiliza las decisiones preprogramadas hechas por los encargados del proyecto durante su implementación y, por último, observa las características principales del diseño del proyecto, tales como conceptos que se muestran y la cantidad en cuestión que sucede, con el fin de describir lo que realmente ocurre (ibid, 1971: 229-230).

El cuarto tipo de evaluación, la del producto, tiene como propósito medir e interpretar los logros al final del ciclo del proyecto, a través de: la creación de las definiciones operacionales de los objetivos y de los criterios de medición asociados a los objetivos de la actividad; la comparación de las medidas con los estándares absolutos o relativos predeterminados; y la realización de interpretaciones racionales de los resultados, usando la información registrada del contexto, de la entrada y del proceso del proyecto.

El BID (1997:2), de cierta manera, combina las ideas anteriores, como se muestra en la figura 7. 8.



La evaluación ex-ante, tiene por finalidad proporcionar criterios racionales para definir si el proyecto debe o no implementarse; y si se trata de una institución, implica la evaluación de contexto y de entrada, e involucra estudios de factibilidad antes del inicio.

Se realiza a través de las siguientes herramientas: 1) Marco lógico, que implica la estructuración de los resultados de un análisis que permite, tanto presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa, estableciendo las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de dichos objetivos, como verificar si se han alcanzado y definir las hipótesis fuera del control del proyecto; 2) Análisis económico y financiero, es el conjunto de actividades para determinar la factibilidad del proyecto; 3) Diagnóstico de evaluabilidad, para determinar el grado hasta el cual el diseño de un proyecto ha sido definido para su posterior evaluación.

La evaluación concurrente o de proceso (operativa), determina la medida en que los componentes de un proyecto (institución) contribuyen, o son disfuncionales, a los fines perseguidos; por lo tanto, afecta a la organización y a las operaciones. Busca detectar dificultades para corregirlas oportunamente, disminuyendo los costos derivados de las ineficiencias (Cohen y Franco, 1997:110). Sus principales herramientas son el seguimiento y el monitoreo, que registra los incidentes y productos de la ejecución e identifica los aspectos limitantes y/o ventajas de ésta; y la evaluación intermedia de ejecución o de medio término, realizada mientras el proyecto está en ejecución, con relación tanto a la gestión como a las actividades y productos del proyecto.

La evaluación ex - post (a posteriori), que se realiza ya concluida la ejecución, se concentra en la eficiencia, efectividad, efectos y propósito. En ella se da la evaluación de resultados o de producto ,

que compara lo planeado contra lo realizado, analiza desviaciones, hace juicios de valor y retroalimenta a todo el proceso. También se da la evaluación de impacto que Cohen (1997) define como aquella que busca apreciar en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios, previstos y no previstos.

Por último, la evaluación, según Cohen (1997:112-119), también puede clasificarse en función de quién la realiza, de la escala de proyecto y de los destinatarios. En función de quien la realiza, puede ser: a)externa, la realizada por personas ajenas a la organización; b)interna, la que se lleva a cabo dentro de la organización; c)mixta, la que combina la externa y la interna; y d) participativa, la que minimiza la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios.

En función de la escala del proyecto, se divide en la de proyectos grandes y de proyectos pequeños. Para diferenciarlas, se toman en cuenta los siguientes aspectos: a)Estrategia: en los proyectos grandes es analítica y objetiva, en cambio en los pequeños es básicamente cualitativa; b) Lógica: en los grandes es deductiva y en los pequeños es inductiva; c) Diseño: en las grandes, el experimental clásico y su familia y en los pequeños se parte de la realidad global, mediante articulaciones entre los individuos del grupo o comunidad; d) Técnicas: en los grandes, cuantitativas generalmente y en los pequeños, normalmente cualitativas; e) Resultados: en los grandes, generales y en los pequeños, el evaluador se focaliza en el proyecto mismo.

En función de los destinatarios se dirige a: a) los directivos superiores que definen las políticas y establecen prioridades; b) los administradores, que distribuyen recursos para el logro de los objetivos; y c) los técnicos, que ejecutan los proyectos.

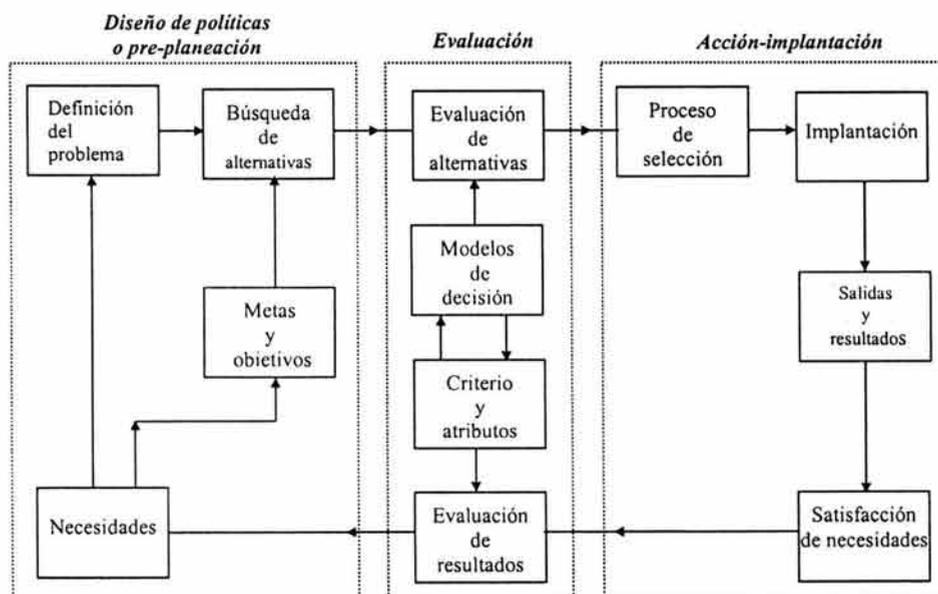
### 3. Evaluación ex –ante

La evaluación ex –ante (ortodoxa) aplicada a los proyectos y a las instituciones, ya ha sido analizada en el subcapítulo 7.4, por lo que a continuación, se estudia la evaluación de los sistemas como un camino alternativo.

Según Van Gigh (2001:110)

En el proceso de diseño de un sistema, el ciclo de toma de decisiones se divide en tres fases, como se observa en la fig. 7.9.

**Fig. 7. 9 Ciclo de toma de decisiones para el diseño de sistemas**



Fuente: Van Gigh (2001:110)

Una de las cuales es la de evaluación, que fija los diferentes alternativas propuestas, para establecer el grado en el cual se satisfacen las metas y objetivos definidos en la fase de preplaneación (diseño de políticas).

La evaluación comprende: 1) La identificación de resultados y consecuencias de cada alternativa; 2) Los atributos y criterios con los cuales se evaluarán los resultados, que representan verdaderamente las metas y objetivos preestablecidos a satisfacer; 3) La elección de la medición y modelos de decisión, los que se usaran para evaluar y comparar alternativas; y 4) Acuerdo en torno al método, por el cual se hará la elección de una alternativa en particular.

#### 4. Evaluación de procesos o concurrente

##### a. Concepción ortodoxa

Según el BID (1997:III), este tipo de evaluación implica dos acciones: 1) la de monitoreo (seguimiento) y la de evaluación que se deduce de éste, y 2) una de carácter intermedio. El monitoreo es un procedimiento mediante el cual se verifica la eficiencia y eficacia de la ejecución de un proyecto, buscando: verificar que el plan se esté ejecutando conforme al diseño establecido; analizar el riesgo de no cumplir con los objetivos; verificar si se generan los productos según se planeó; identificar problemas recurrentes; recomendar cambios al plan de ejecución; e identificar soluciones a problemas.

El monitoreo debe seguir, al menos, los siguientes pasos: 1º) Familiarizarse con el proyecto; 2º) Definir los requisitos de información de los involucrados; 3º) Establecer un sistema de información; 4º) Presentar informes a la administración; y 5º) Intervenir para mejorar el desempeño de los proyectos. Esta intervención puede comprender los casos que se muestran en el cuadro 7. 9.

#### Cuadro 7.9 Intervenciones de monitoreo

Comportamientos detectados	Acciones del responsable del monitoreo
1. Ninguna desviación notable respecto a los planes	1.No cabe ninguna acción.
2. Desviaciones de calendarios para suministro de insumos y/o generación de componentes.	2.Determinar efectos de retrasos y sus causas, verificar si se requieren cambios y de qué tipo.
3. Evidencia de problemas vigentes o de gestión del proyecto	3.Determinar su gravedad y analizar causas: proponer soluciones con intervenciones de los niveles más bajos a los superiores.
4.Desviaciones considerables, por diseño inadecuado del proyecto.	4. Determinar si se puede rediseñar el proyecto para alcanzar su propósito o recomendar su cancelación o evaluación de monitoreo.
5. Costos que sobrepasan significativamente los estimados del diseño.	5.Definir causas y efectos para recomendar auditorías.
6. Bajo desempeño de insumos y productos, sin causas claras.	6.Recomendar hacer una evaluación intermedia o de ejecución.

La evaluaciones de monitoreo implican el análisis de problemas de diseño y lograr que los involucrados en un taller intensivo rediseñen el proyecto, con la intervención de especialistas en análisis económico, financiero y técnico.

La evaluación intermedia se puede hacer en cualquier momento de la ejecución y tiene por objeto analizar más a fondo los problemas de ejecución o ayudar a tomar decisiones sobre programación del proyecto.

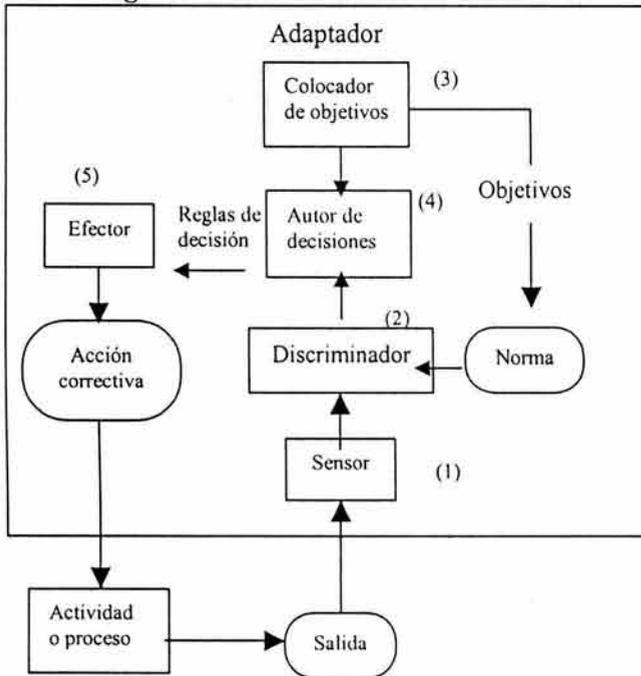
Debe comprender al menos los siguientes aspectos:

- 1º. Introducción: Antecedentes, descripción del proyecto, metodología y organización del informe.
- 2º. Justificación del proyecto: introducción, cambios en el contexto, validez de la lógica y repercusiones de continuar el proyecto.

- 3º. Eficiencia: introducción, administración de las actividades (costos), finanzas, programación, problemas y riesgos, problemas de ejecución y conclusiones y recomendaciones.
- 4º. Eficacia: logro de componentes, componentes, efectos y propósito y conclusiones y recomendaciones.
- 5º. Conclusiones: introducción, continuidad de la justificación, medidas de mejora del desempeño, experiencia adquirida y, lecciones emergentes y resumen de recomendaciones.
- b. Concepción sistémica: Una concepción no ortodoxa de la evaluación de procesos, la evaluación sistémica y el control cibernético.

La evaluación en el contexto del proceso administrativo público tiene como función determinar en que grado se logran los objetivos del propio proceso y los de la entidad pública por entero. El mecanismo que la evaluación de los sistemas emplea para tal fin es el control cibernético, por esa razón ahora se procede a la revisión y análisis de la teoría alrededor de dicho control.

**Fig. 7.10 ciclo de control básico**



Fuente: Adaptación de John P. Van Gigch.

contabilidad]. La desviación se transmite al *autor de decisiones* (4) [administración media] que las ejecuta a través de acciones correctivas del *efector* (5).

El *adaptador* (1 a 5) da la capacidad de “adaptar” las actividades bajo control a las condiciones interna y externa, a efecto de mantener una salida deseada o esperada. Se puede completar el ciclo con un *diseñador* del sistema, que organiza al sistema total y que formula los objetivos y las reglas de decisión y por lo tanto supervisa a (3) y a (4).

Statford Beer, al desarrollar el “modelo de la firma” estudió la fisiología del cerebro y de ello dedujo los siguientes principios para la teoría del control de sistemas administrativos: 1) Ejes de mando duales y jerarquía del control; 2) Circuitos de retroalimentación, controlados antagónicos y circuitos paralelos; 3) Cerebro, como una computadora; 4) Localización del interruptor principal; 5)

<sup>29</sup> Cibernética, ciencia de la comunicación y el control que se aplica al análisis de todos los fenómenos en los cuales están involucradas conductas organizadas, específicamente de búsqueda de objetivos.

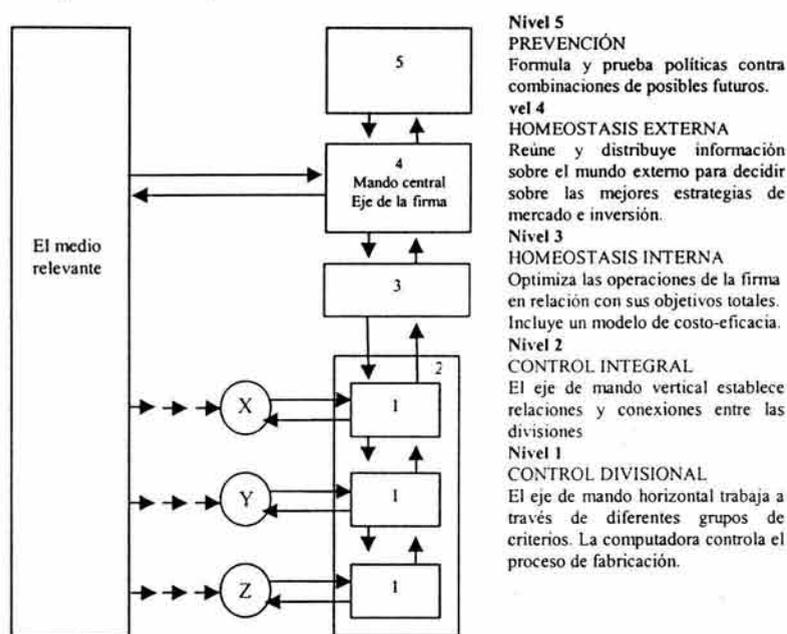
<sup>30</sup> Teoría de los servomecanismos es la que trata con dispositivos por los cuales los grandes sistemas pueden controlarse automáticamente.

El ciclo básico de control, según Gigch (2001: 491 a 514), que se deduce de la cibernética<sup>29</sup> y la teoría de los servomecanismos<sup>30</sup>, se realiza a través de diversas operaciones que se presentan en el esquema en la Fig. 7.10

Para una mejor comprensión de la siguiente explicación, se añade, entre corchetes, un ejemplo del mundo de los sistemas administrativos, para una actividad de una salida.

El *sensor* (1) [combinación de “analyzer de entrada” –del medio–, e identificador de la salida] es el mecanismo que da una indicación de la variable a monitorearse (dispositivos de medición). El *colocador de objetivos* (3) [estándares establecidos por la alta administración] establece el estándar contra el que se comparará la salida real, comparación que realiza el *discriminador* (2) [departamento de

Fig. 7.11 La empresa cibernética



Fuente: Adaptación de Van Gich

entradas interna y externa, con el fin de programar estrategias de la firma (homeostasis externa) en el nivel 4; y 3) Para formular políticas a largo plazo en el nivel 5 (planeación, prevención).

Todos estos mecanismos, con el fin de lograr su equilibrio homeostático, tanto interno como externamente.

Los circuitos de retroalimentación son esenciales para los procesos de organización, regulación y control jerárquico, en tanto que los controladores antagónicos separados, proporcionan impulsos que tienden a neutralizarse y contrarrestarse uno al otro; y el circuito paralelo, revela totalmente las dos naturalezas bidimensionales del control, por trabajar con controladores antagónicos, para proporcionar control y estabilidad autónomos.

El cerebro, como computadora, es el modelo vivo que proporciona al hombre lecciones para configurar lo análogo artificial.

El interruptor principal se localiza en la organización, en el sistema 4 y no en el 5 (Ver. figura 7.11).

El metasistema es un sistema de orden lógico más elevado; y el metalenguaje permite comprender la lógica de un sistema y poder ejercer control sobre ella, como sólo un árbitro puede estudiar los asuntos a nivel de conversación y no de disputa, para reconciliar.

Los algoritmos permiten el control operacional de actividades de bajo nivel o programar decisiones bien estructuradas que se repiten y la heurística programa decisiones de nivel más elevado, por lo que permite manejar decisiones nuevas, mal estructuradas, no recurrentes y no programadas.

La cibernética administrativa tiene por objeto "[desenredar]...el hilo de la variedad –su generación y proliferación, su reducción y amplificación, filtro y control" (Beer, 1972:288-289), mediante reductores organizacionales de nivel mundial y amplificadores organizacionales de variedad administrativa, todo lo cual constituye "el acto de control", que es absorber la variedad proliferante. Así como el cuerpo humano selecciona formas particulares de organización que aseguran su sobrevivencia, el diseño de sistemas debe trasponer estos modos a los sistemas elaborados por el hombre, mediante la auto-organización y el auto-mantenimiento, es decir, la auto-regulación.

Metasistema y metalenguaje: 6) Algoritmos contra heurística; y 7) Variedad y auto organización.

En relación con el primer principio, Beer diseñó una firma cibernética que se muestra en la Figura 7.11. Conceptúa la existencia de dos ejes de mando: uno horizontal que permite a cada división

trabajar autónomamente, retroalimentando información, sólo parcial, al centro de operaciones; y uno vertical que sólo retransmite la información necesaria, para:

1) Asegurar que se mantenga la homeostasis<sup>31</sup> interna (armonía interna) en el nivel 3; 2) Para integrar

<sup>31</sup> Homeostasis, es el estado de equilibrio dinámico de un sistema.

Por último, conviene analizar la regulación en sistemas sociales complejos, tales como la sociedad, que son sistemas abiertos. En éstos, el progreso hacia estados finales depende de la “auto-regulación, que es una regulación que surge de la naturaleza de las partes constituyentes del sistema” y no tanto de las condiciones iniciales u otras restricciones externas. La auto-regulación significa autonomía y libertad para que los miembros ejerzan elección. Dado que el cambio no es sinónimo de inestabilidad, se debe planear para el cambio, en una forma estable. Los agentes del cambio deben generarse la confianza y seguridad de los receptores. Deben compartir un sistema de valores y expectativas que asegure el consentimiento y la aprobación.

## 5. Evaluación ex-post.

La evaluación ex-post puede ser esencialmente de dos tipos, una denominada de resultados al fin del proceso, a la terminación del proyecto o al fin de un ciclo –en el sector público cada año– y otra de impacto.

### a. Evaluación de resultados

De acuerdo con Sanín (1999: 90 a 100), esta evaluación se desprende de un modelo que se denomina Evaluación Estratégica Global (EEG), que tiene como propósito integrar la evaluación mas autónoma de cada entidad pública (que obedece a ejercicios actualizados de misión-visión, con objetivos estables respecto a los servicios públicos que debe prestar), con la perspectiva de conjunto del Plan de Desarrollo Nacional, en el que el papel de la entidad consiste en incorporar políticas, desarrollar estrategias, participar en programas o asumir proyectos cuyos resultados contribuyen al logro de los objetivos del plan.

Establece que la EEG comprende a la metaevaluación, que es la evaluación realizada en el nivel global, donde se efectúa la evaluación estratégica del plan, se verifica el cumplimiento de las entidades públicas y los sectores y se consolida la información para la evaluación macro. Comprende también a la mesoevaluación que se realiza a nivel de entidades públicas, donde se generan contribuciones al plan global, a la vez que se persiguen objetivos propios (Sanín, 1999:91).

A partir de la metaevaluación, el organismo central que la realiza debe estructurar el Plan y las estrategias de desarrollo, configurando las sumatorias de las contribuciones de las entidades, por lo cual debe: 1) Consolidar y verificar las evaluaciones de las entidades; 2) Verificar resultados totales derivados de las sumatorias de las evaluaciones de las entidades; 3) Evaluar planes y programas, midiendo directamente logros e impactos; 4) Efectuar el seguimiento de planes y programas; y 5) Consolidar y asegurar el mantenimiento de sistemas integrados de información.

En la mesoevaluación, los instrumentos esenciales para efectuar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales y su contribución a los programas o a los planes de desarrollo que los enmarcan, son: la matriz de desempeño institucional, conformada por los objetivos, indicadores, ponderaciones, valor actual del indicador y metas o escalas de evaluación; la evaluación de objetivos; y la evaluación de eficiencia en la asignación de recursos.

Las entidades públicas desarrollan estos instrumentos, a partir de la denominada “Evaluación de Resultados”, que según Sanín (1999:29 a 43) está fundada en la planeación<sup>32</sup> y consta de tres etapas esenciales: 1a) El diseño de los objetivos, que comprende la selección de objetivos estratégicos, la estructura de objetivos gerenciales y el encadenamiento de éstos a los objetivos estratégicos; 2a) Los indicadores de resultados, entendidos como la expresión de medida de los atributos que informen adecuadamente sobre los resultados que se quiere evaluar, debiendo ser medibles, disponibles y determinantes; y 3a) La evaluación de los resultados propiamente dichos. Esta institución

<sup>32</sup> El autor de esta tesis coincide plenamente con ésta idea y considera que la evaluación al comparar resultados, necesariamente tiene que hacerlo con un referente y ese obligatoriamente es la planeación, en cualquier nivel de desarrollo.

recomienda, como método, el diseño de una matriz para el diseño del tablero de control y el tablero de control para el monitoreo de la evaluación de resultados.

La matriz contiene, en las columnas, información respecto de resultados esperados, indicadores, ponderación, rangos de alerta, agregación, frecuencia y fuente de verificación. En tanto que el tablero de control se refiere a los resultados esperados, los indicadores, su valor actual, el rango de alerta y la ponderación.

En la metaevaluación, el instrumento adecuado es el “Marco Lógico” aplicado, no ya a los proyectos de las instituciones, sino a cada programa o plan global.

Por último, es fundamental, para hacer posibles los procesos descritos, considerar los siguientes aspectos:

- 1°. Lograr el cambio de actitudes y de generación de cultura, que permita que cada nivel se apropie del control de gestión y de la evaluación de resultados.
- 2°. Establecer mecanismos de estímulos, orientados a la mejora del desempeño y al intercambio de experiencias, basados en la evaluación del desempeño<sup>33</sup>.
- 3°. Diseñar y poner en práctica estrategias que aseguren transparencia en los comportamientos y en el manejo de los recursos públicos.

#### b. Evaluación de impacto

##### **Generalidades**

De acuerdo con Baker (2000:prólogo), la evaluación de impacto tiene por objeto determinar en forma más general si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Las evaluaciones de impacto también permiten examinar consecuencias no previstas en los beneficiarios, ya sean positivas o negativas.

La eficiencia operativa y la contribución de cada uno de los componentes a la obtención de los productos –intermedios y finales–, se miden mediante la "evaluación de procesos", en tanto que los efectos<sup>34</sup> –previstos y no previstos– y los impactos<sup>35</sup> en la población objetivo, son el propósito natural de la evaluación de "impacto".

Los impactos, además de ser consecuencia de los efectos generados por los productos, también lo son del entorno social en el que opera el proyecto y de la prestación misma de los servicios. Por lo cual, para conocer los resultados netos de impacto atribuibles sólo al proyecto, resulta conveniente eliminar los efectos externos no provenientes de las acciones del mismo.

La evaluación de impacto, además de medir los efectos de la ejecución de los proyectos y los consecuentes impactos en el bienestar social, también busca establecer la medida en que el proyecto logra sus objetivos, por lo que el hilo conductor de la misma, puede ser la medida del cambio habido en el bienestar de la población-objetivo (impactos), en un modelo causal que permita vincularlos, tanto con los efectos que los originaron como a éstos, con los resultados obtenidos de la ejecución del proyecto.

La evaluación tiene la doble finalidad, de comparar un patrón deseable con la realidad a ser modificada y de establecer la medida en que fueron alcanzados los objetivos planeados. Por lo tanto,

<sup>33</sup> Evaluación del desempeño, es el procedimiento para valorar o estimar de manera sistematizada y formal, el rendimiento o gestión de un trabajador con relación al desempeño que ha tenido en su puesto, así como su potencial para un desarrollo laboral futuro.

<sup>34</sup> Efecto es todo comportamiento o acontecimiento del que puede decirse que es resultado de la utilización de los productos del proyecto.

<sup>35</sup> El impacto es consecuencia de los efectos de un proyecto.

la evaluación de impacto para servicios públicos debe tener como hilo conductor el patrón deseable de los servicios y, por ende, los efectos esperados en el marco de ese patrón.

Por lo expuesto, el patrón deseable del servicio público, base de la evaluación de impacto, deberá constituir un modelo causal de productos, efectos e impactos suficientes, expresado en hipótesis debidamente articuladas entre sí, con la mayor consistencia posible.

La evaluación de impacto para los servicios públicos, además de tener como estrategia fundamental la de fundarse en un patrón ideal constituido por un modelo causal de productos, efectos e impactos, y tener como hilo conductor los efectos deseables esperados, deberá prever con detalle, para la medición de productos e impactos: a) las estrategias analíticas y objetivas específicas; b) la lógica de su desarrollo, comprendida en ella la más cuidadosa determinación de las variables, indicadores e índices referidos a los productos, efectos e impactos; c) el diseño de la investigación; d) las técnicas y e) los resultados.

## Metodologías

### i. Diseños experimentales (Baker, 2000:2-3)

Son conocidos también como aleatorización, son las metodologías de evaluación más sólidas. Su principal ventaja es la sencillez, puesto que el efecto del programa sobre el resultado que se evalúa, se puede medir a través de la diferencia entre las medias muestrales –del grupo de tratamiento y del grupo de control<sup>36</sup>.

Sin embargo, los diseños experimentales, en la práctica, conllevan los siguientes problemas: 1º) La aleatorización podría ser poco, ética debido a la negación de beneficios o servicios a miembros de la población, de por sí calificados como grupo control para el estudio; 2º) Puede ser políticamente difícil proporcionar una intervención a un grupo y no a otro; 3º) El alcance del programa podría significar que no hubiera grupos sin tratamiento; 4º) Durante el experimento, los individuos de los grupos de control podrían cambiar ciertas características que los identifican, lo que podría invalidar o contaminar los resultados; 5º) Podría resultar difícil garantizar que la asignación sea realmente aleatoria; y 6º) los diseños experimentales pueden ser costosos y prolongados en ciertas situaciones, especialmente en la recopilación de nuevos datos.

Se pueden abordar algunos de estos problemas con una planificación cuidadosa al momento de implementar los diseños experimentales. Una forma, es la selección aleatoria de los beneficiarios, para proporcionar un mecanismo de distribución políticamente transparente y la base de un diseño de evaluación sólido, puesto que las restricciones de presupuesto o de información con frecuencia hacen imposible identificar y llegar de manera precisa a los beneficiarios más calificados.

Una segunda forma, es ingresar los grupos de control al programa, una vez que se ha diseñado y se ha iniciado la evaluación. Con esta técnica, la selección aleatoria determina *cuándo* el beneficiario calificado recibe el programa y no *si* lo recibe.

Por último, se puede aplicar la aleatorización dentro de un subconjunto de beneficiarios igualmente calificados, llegando al mismo tiempo a todos los más calificados y negando los beneficios a los menos calificados. Sin embargo, si se implementa esto último, se debe tener en cuenta que los resultados que arroje la evaluación, serán válidos para el grupo del cual se tomó la muestra aleatoria.

### ii. Diseños cuasi experimentales (no aleatorios) (Baker, 2000:3-7)

Se pueden emplear, para realizar una evaluación, cuando es imposible crear grupos de tratamiento y de comparación a través de un diseño experimental, grupos que se asemejan a ellos, al menos en las

<sup>36</sup> Se crean aleatoriamente grupos de tratamiento y de control comparables estadísticamente entre sí, en teoría, los grupos de control generados sirven como un escenario contrafactual perfecto.

características observadas, usando metodologías que se pueden apreciar en el cuadro 7.10. Cuando se usan estas técnicas, los grupos de tratamiento y de comparación generalmente se seleccionan *después* de la intervención, usando métodos no aleatorios. En algunos casos también se selecciona un grupo de comparación antes del tratamiento, aunque la selección no es aleatoria.

La ventaja principal de los diseños cuasi experimentales, es que su implementación es más rápida y menos costosa y se pueden realizar una vez que el programa se ha implementado, a condición de que existan suficientes datos; sus desventajas principales consisten en que (a) con frecuencia son menos sólidos estadísticamente, (b) pueden ser estadísticamente complejos y (c) conllevan un problema de sesgo de selección.

A continuación, se analizan los principales métodos de evaluación de impacto. Dado que ningún método es perfecto, siempre es conveniente hacer una triangulación.

### Cuadro 7.10 Resumen de métodos cuantitativos para evaluar el impacto de un programa

<p><i>Diseños de control experimental o aleatorio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aleatorización</i>, en la cual la selección para los grupos de tratamiento y de control es aleatoria dentro de algún conjunto bien definido de personas.</li> </ul>
<p><i>Diseños no experimentales o cuasi experimentales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Métodos de pareo o controles contruidos</i>, en los cuales se intenta obtener una comparación ideal que corresponda al grupo de tratamiento de una encuesta más amplia. El tipo de correspondencia de uso más generalizado es la <i>correspondencia de puntuación de la propensión</i>, en la cual el grupo de comparación se compara con el grupo de tratamiento, sobre la base de un conjunto de características observadas, o bien, usando la "puntuación de la propensión" (probabilidad proyectada de participar, dadas las características observadas).</li> <li>• <i>Métodos de doble diferencia o diferencia en las diferencias</i>, en los cuales se compara un grupo de tratamiento y uno de comparación antes (primera diferencia) y después de un programa (segunda diferencia). Se deben eliminar los comparadores cuando se utilizan puntuaciones de la propensión y cuando se tienen puntuaciones fuera del margen observado para el grupo de tratamiento.</li> <li>• <i>Métodos de variables instrumentales o control estadístico</i>, en los cuales se usa una o más variables que influyen en la participación, pero no en los resultados, dada la participación. Esto identifica la variación exógena en los resultados atribuibles al <i>programa</i>, reconociendo que su establecimiento no es aleatorio sino intencional. Las "variables instrumentales" se usan primero para predecir la participación en el programa y luego se observa cómo varía el indicador de resultados con los valores proyectados.</li> <li>• <i>Comparaciones reflexivas</i>, en las cuales se realiza una encuesta básica o de referencia de los participantes, antes de la intervención y luego se realiza una encuesta de seguimiento. La encuesta básica proporciona el grupo de comparación y el efecto se mide mediante el cambio en los indicadores de resultado, antes y después de la intervención.</li> </ul>

Fuente: Baker, (2000:7)

### iii. Métodos cualitativos (Baker, 2000:8)

Se utilizan en un intento por determinar el efecto, basándose en algo diferente al escenario contrafactual para realizar una inferencia causal. En su lugar, se trata de comprender los procesos, comportamientos y condiciones, como las perciben los individuos o grupos estudiados. Puesto que medir el escenario contrafactual es esencial para las técnicas de análisis de los efectos, los diseños cualitativos, en general, se han usado en conjunto con otras técnicas de evaluación. El enfoque cualitativo utiliza métodos relativamente flexibles durante el diseño, recopilación de datos y análisis. Los datos cualitativos también se pueden cuantificar.

Entre las metodologías que se usan en las evaluaciones cualitativas de los efectos, se encuentran: a) técnicas elaboradas para la evaluación rural rápida; y b) las evaluaciones participativas.

Las ventajas de las evaluaciones cualitativas son: su flexibilidad y la posibilidad de ser adaptadas específicamente a las necesidades de la evaluación, mediante el uso de enfoques adaptables. Si se realizan usando técnicas inmediatas y se mejoran en forma significativa los resultados de una evaluación del impacto, proporcionan entonces, una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y de las condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones de un programa.

Entre sus principales desventajas, se encuentran: la subjetividad involucrada en la recopilación de datos, la falta de un grupo de comparación y la falta de solidez estadística. La validez y confiabilidad de los datos cualitativos, depende en gran medida de la habilidad metodológica, la sensibilidad y la capacitación del evaluador.

#### **iv. Integración de métodos cuantitativos y cualitativos (Baker, 2000:8-9)**

La integración de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas, con frecuencia puede ser el mejor vehículo para satisfacer las necesidades de un proyecto. Al combinar los dos enfoques, los métodos cualitativos se pueden usar para explicitar las preguntas clave sobre la evaluación del impacto, examinar el cuestionario o la estratificación de la muestra cuantitativa y analizar el marco social, económico y político dentro del cual se lleva a cabo un proyecto. Los métodos cuantitativos, en tanto, se pueden usar para alimentar las estrategias de recopilación de datos cualitativos, diseñar la muestra para informar la medida en que los resultados observados en el trabajo cualitativo son aplicables a una población de mayor tamaño, al usar una muestra estadísticamente representativa. Finalmente, el análisis estadístico se puede usar para controlar las características de los hogares y las condiciones socio económicas de diferentes áreas de estudio, con lo que se eliminan las explicaciones alternativas de los resultados observados.

#### **Plan de diseño e implementación**

Sin considerar el tamaño y el tipo de programa, ni la metodología usada para la evaluación, se deben seguir varios pasos clave, los cuales se resumen a continuación en el Cuadro 7.11

#### **Cuadro 7.11 Principales pasos en el diseño e implementación de una evaluación de impacto**

##### *Durante la identificación y preparación del proyecto:*

1. Determinar si se realiza o no una evaluación.
2. Aclarar los objetivos de la evaluación.
3. Examinar la disponibilidad de datos.
4. Diseñar la evaluación.
5. Formar el equipo de evaluación
6. Si se recopilan datos:
  - (a) Diseñar y seleccionar muestras
  - (b) Elaborar instrumentos de recopilación de datos
  - (c) Reunir y capacitar personal para el trabajo en terreno
  - (d) Realizar pruebas piloto
  - (e) Recopilar datos
  - (f) Administrar datos y acceder a ellos

##### *Durante la implementación del proyecto:*

7. Recopilar datos actuales
8. Analizar los datos
9. Redactar los resultados y analizarlos con las autoridades responsables y otras partes interesadas
10. Incorporar los resultados en el diseño del proyecto

*En las revisiones de la teoría y la experiencia, se ha podido observar el carácter determinante que tiene la evaluación en la toma de decisiones y su enorme importancia para la normalización y perfeccionamiento del proceso administrativo público.*

*De particular importancia son las conclusiones que pueden deducirse de la concepción "sistémica" de la evaluación, en cualquiera de sus modos temporales, puesto que nos llevan a comprender que, vistas las entidades públicas como sistemas, en gran medida su supervivencia y el logro de sus fines, dependen de una visión no ortodoxa de la evaluación.*

*Por último, conviene resaltar el gran valor que en la administración pública tiene la evaluación de impacto, por tratarse de un instrumento científico y cuasi-científico, que mide el impacto de los bienes y servicios públicos proporcionados, en el bienestar de la población, lo que en definitiva determina, no sólo la eficiencia de la asignación de recursos públicos, sino el grado en que se manifiesta la justicia y la equidad.*

## 7.10 TRANSPARENCIA

### Conceptos Generales

Para algunos especialistas, el término transparencia se limita a la obligación del gobierno de proporcionar a los ciudadanos información sobre sus actividades. Para otros, transparencia es un concepto bastante más amplio: no solo da al ciudadano derecho a la información, sino que obliga al funcionario público a demostrar y justificar sus acciones ante la ciudadanía, a dar cuentas de manera precisa sobre sus acciones y a responder por ellas; y puede incluir una evaluación de la gestión gubernamental.

Hay otros dos términos que se vinculan con el de transparencia. Generalmente se considera que la rendición de cuentas incluye desde el acceso a la información hasta la evaluación de resultados. Quienes así la utilizan, emplean el vocablo transparencia para referirse únicamente al suministro de información, y ubican a ésta como un medio o factor para la rendición de cuentas (López, 2004: 74-75).

El otro término con el que se vincula la transparencia, es el de accountability, el cual proviene de la literatura de habla inglesa sobre administración pública. Según el autor de que se trate, ambas pueden actuar como medio de la otra, en función de lograr un buen gobierno al servicio de los ciudadanos.

Una de las formas más amplias del concepto de transparencia, incluye cuatro elementos importantes: claridad de reglas; acceso a la información pública; rendición de cuentas y participación ciudadana. A continuación se describe brevemente cada una de ellas (Umaña y Mont, 2000: 15-24).

#### a) Claridad de reglas

Lo primero que se requiere para la transparencia es identificar claramente las instituciones, competencias y responsabilidades, procedimientos y criterios, en la toma de decisiones y en el desempeño, así como las normas que rigen la institución y su relación con otras.

La entidad y el funcionario tienen que saber de qué son responsables y por qué resultados se les va a evaluar. El desorden sirve para ocultar, no para iluminar.

#### b) Acceso a la información pública

Consiste en registrar y proporcionar, por parte de una institución pública, la información que es relevante y útil para evaluar esa misma institución y la que es de utilidad para la actividad de los ciudadanos.

Lo anterior implica generar y producir información, tanto la utilizada para los procesos como la que sustenta la toma de decisiones; la cual debe ser relevante, oportuna, de calidad y comprensiva y estar disponible para cualquier interesado.

### **c) Rendición de cuentas**

La transparencia incluye la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre su actividad y demostrar el correcto manejo de los asuntos públicos. Corresponde al funcionario explicar las decisiones tomadas y, en caso de ser necesario, pagar por la mala actuación.

### **d) Participación ciudadana**

Significa que el ciudadano no es un ente pasivo y externo, sino que las puertas del gobierno están abiertas y se permite la entrada a los ciudadanos; el gobierno está sujeto a la participación y escrutinio de la sociedad civil durante todo el proceso administrativo, desde la identificación de problemas, la planeación y la toma de decisiones, hasta la ejecución y el control.

La participación ayuda a la eficiencia y desempeño de las entidades públicas, especialmente cuando éstas monopolizan una función o servicio público.

## **2. APLICACIONES DE LA TRANSPARENCIA**

La transparencia es necesaria en el ámbito político, para reformar los sistemas políticos tradicionales y facilitar al ciudadano la relación con sus gobernantes y los partidos políticos. La baja popularidad de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y los altos niveles de abstencionismo, expresan la necesidad de una democracia más abierta hacia el ciudadano.

En el ámbito de la administración pública, la transparencia es un medio para combatir sus males tradicionales: corrupción, incompetencia, indolencia y verticalismo.

Además, es un poderoso recurso para combatir la desigualdad social y para mejorar la distribución de los recursos públicos, en términos geográficos y de grupos de población. Se ha demostrado que la pobreza no es tanto un problema de carencia de recursos económicos, si no de falta de capacidad para incidir en la política y la inversión pública.

Al principio se concebía la transparencia sólo como propiedad del buen gobierno, y por ello, responsabilidad de un solo actor: el Estado. Cuando se vio como una relación de rendición de cuentas, se identificaron dos actores: el Estado y la Sociedad Civil. Hoy, este número se puede elevar a siete, agregando a los anteriores: empresas privadas, organismos internacionales, partidos políticos, medios de comunicación y gobiernos locales (Umaña y Mont, 2000: 26).

## **3. LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y SUS AVANCES**

En la mayoría de los países se ha legislado sobre el acceso a la información pública, ya sea en sus constituciones, en leyes secundarias o en ambas (Umaña y Mont, 2000: 21; López, 2004: 73).

En México, el derecho a la información se estableció en la Constitución Política desde 1977. Sólo 25 años después se regula este derecho a la información por parte de los ciudadanos, mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, emitida en 2002 (LFTAIPG\*, 2004).

Cabe señalar que en esta reglamentación se concibe la transparencia básicamente en el sentido restringido que se mencionó anteriormente, es decir, como información que se debe proporcionar al ciudadano. Esto es explicable, debido a que la evaluación de la gestión y las responsabilidades de

---

\* Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

los funcionarios, así como los castigos a los que se hacen merecedores por ejecución inadecuada de sus funciones, son objeto de otras normas, que corresponden más bien a los sectores específicos de Presidencia y Contraloría.

La ley de transparencia fue impulsada en México por el gobierno de alternancia. Bajo un sistema presidencialista no había lugar para la transparencia, y la aplicación de la ley era un asunto discrecional.

La variable más importante para explicar el tránsito a la democracia en México, es la electoral. Los partidos de oposición dirigieron más su atención a lograr la legalidad de las elecciones, que la transparencia gubernamental. Sin embargo, hubo dos importantes reformas que contribuyeron a impulsar la transparencia: la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la reforma al poder judicial para dotarlo de mayor independencia (López, 2004: 75-78).

En el ámbito de la reforma económica se identifican generalmente tres aspectos:

- 1) La estabilización: reducción del déficit público, control de la inflación, renegociación de la deuda externa.
- 2) Ajuste estructural: reducción del tamaño del Estado y de sus facultades en la intervención en la economía.
- 3) Apertura al comercio internacional.

Estos tres procesos, que debieron haber conducido a una activación del sector privado y a una economía más competitiva, también dieron lugar a oportunidades adicionales de corrupción y de resistencia, por parte de grupos que tradicionalmente se vieron beneficiados de la economía cerrada. Así mismo, son conocidos los casos de privatización (carreteras, rescate bancario), caracterizados por su corrupción y escasa transparencia. Otro aspecto oscuro es la falta de supervisión y vigilancia de la actividad bancaria en el país (López, 2004: 80).

A pesar de lo anterior, se han creado, desde 1980 hasta la fecha, diversas instituciones que contribuyen a la transparencia. Entre otras, se pueden mencionar, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia Económica, así como otras, relativas a sectores específicos, como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), por ejemplo.

En relación directa con el tema de esta tesis, se ha señalado que el proceso presupuestario en México no está diseñado para que la sociedad conozca los resultados del desempeño gubernamental, por más que se informe al respecto en la Cuenta Pública, los informes de gobierno y los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (Núñez Velasco, 2004: 51).

Específicamente, la transparencia con respecto al presupuesto público es necesaria, para conocer si el Gobierno ha cumplido con los mandatos de la sociedad y se han destinado los recursos que ésta le otorga, hacia los fines planeados. Así mismo, es esencial para evaluar si la política fiscal cumple con el objetivo de redistribuir el ingreso. Finalmente, se debe evitar la discrecionalidad de las decisiones fiscales, para lograr finanzas públicas sustentables. Lo anterior se debe a la fragmentación del proceso presupuestario y de su marco jurídico (Núñez Velasco, 2004: 52-54).

En un sistema donde el que triunfa en la elección se lleva toda la administración pública, la única manera de asegurar la vigilancia y control permanentes, con independencia del sistema de partidos y del partido en el poder, es fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas verticales, como son los procesos electorales y el acceso a la información por parte de la sociedad civil.

Puede decirse que contar con un gobierno de alternancia, ha representado una condición suficiente para avanzar hacia la transparencia. Sin embargo, el acceso a la información es sólo el primer paso en un proceso de transparencia. Falta avanzar hacia la evaluación de los diferentes aspectos de la gestión, con la participación de todos los actores.

*En este capítulo se ha realizado una revisión teórica y empírica, hasta cierto punto exhaustiva, de cada una de las etapas que implica el desarrollo de un proceso administrativo público, articulado y bien definido. La exploración ha incluido algunos elementos respecto de la concepción sistémica de dichas etapas; sin embargo, para precisar los argumentos de la misma, en el siguiente capítulo se estudian las características de la Teoría General de los Sistemas y sus aplicaciones a los sistemas sociales, y en particular a las organizaciones sociales, de las cuales forman parte las entidades públicas.*

*A continuación, a manera de resumen, se relacionan aquellos hallazgos que se han considerado de mayor importancia, para la construcción del modelo que se ha propuesto.*

*1°. Las diferentes concepciones sobre el proceso administrativo y la contribución del autor de esta investigación, a su conceptualización en la administración pública.*

*2°. En materia de planeación.*

*a. La sustancial contribución hecha a la planeación de largo plazo por la prospectiva, que comparte en buena medida la concepción sistémica.*

*b. Las aportaciones de la teoría de la planeación, y en particular las aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas, a una moderna, no ortodoxa, planeación de mediano plazo, especialmente la pública.*

*c. Las concepciones desarrolladas por diversos autores, de la planeación de corto plazo, denominada programación, cuya aplicación es esencial en el sector público y permite la estructuración de un marco racional integrado, desde unidades celulares básicas como los proyectos, hasta la configuración de planes nacionales.*

*d. La articulación de los distintos modos temporales de la planeación en un todo coherente, a partir de un método deductivo-inductivo-deductivo, que hace necesario, para llegar a un resultado armonioso, que la planeación de largo plazo sea el marco de referencia de la de mediano plazo; que ésta última se transforme en el marco de la de corto plazo y que la planeación se reintegre desde los proyectos hasta los planes mayores; cuestión de particular importancia en la administración pública, en virtud de su tamaño.*

*3°. Los trabajos de diversos autores en el marco de instituciones internacionales de apoyo al desarrollo, respecto de una construcción racional de proyectos y de su correcta y necesaria evaluación, incluido el desarrollo sobre el particular, del denominado "marco lógico", resultan la base indispensable para una adecuada programación.*

*4°. En materia de presupuestación, resulta esencial, primero, para transformarla de incremental a una racional, el análisis de la contabilidad de costos, especialmente los estimados y estándares, para la determinación de presupuestos eficientes, pero sobre todo suficientes, y después, las contribuciones del presupuesto base cero a la simplificación de los procesos, a la jerarquización de los distintos niveles de esfuerzo de los proyectos, para*

*lograr un ajuste de metas y recursos a la asignación final presupuestaria que asegure realizar lo prioritario.*

- 5°. *Respecto de la multianualidad presupuestal, se concluye que en países como México, que no están exentos de irregularidades económicas y un cierto nivel de inestabilidad financiera y presupuestaria, no parece conveniente, por el momento, considerarla para el diseño del modelo que se propone.*
- 6°. *La transparencia en la gestión pública resulta fundamental, como ya se explicó en el Capítulo 6, para reorientar la intervención del Estado en la economía y la justicia.*
- 7°. *Si bien las etapas del proceso administrativo público referidas al ejercicio, ejecución y control interno de la gestión pública, no son materia del modelo que se pretende diseñar, por las reflexiones hechas al respecto, debe concluirse, sin la menor que duda, que el modelo y las etapas adjetivas del proceso administrativo público, deben estar al servicio de las primeras, y en particular de aquella en que se materializa la producción de los bienes y servicios públicos en beneficio de la sociedad, que es la EJECUCIÓN y que por tal razón es la etapa SUPREMA del proceso y de la gestión pública, por entero.*
- 8°. *Por último, de la revisión teórica y empírica realizada en relación con la evaluación, se concluye en que su importancia es indudable como cierre del ciclo que implica el proceso administrativo público, pero lo es mucho más, considerada como la retroalimentación al proceso y a todo el funcionamiento de la entidad pública, para los efectos de su adaptación a las necesidades sociales.*
- 9°. *Dentro de las aportaciones captadas en el estudio realizado, tienen particular importancia, para el diseño de un modelo de asignación de recursos eficiente, justo y equitativo, la contribución a la eficiencia de la entidad pública, que se obtiene del control cibernético y a la justicia y equidad, que se pueden alcanzar con el adecuado uso de la evaluación de impacto.*

---

# CAPÍTULO

## 8

---

# TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS (TGS)

*En los problemas detectados en el Capítulo 5, que afectan a la asignación de los recursos públicos, se han encontrado algunos que ponen de manifiesto la falta de, o deficiencia en la interacción entre los componentes de las entidades públicas, lo cual se refleja en una escasa eficacia y racionalidad en dicha asignación, que da lugar a un deficiente cumplimiento del objeto de la asignación de recursos que es la satisfacción de necesidades sociales. De entre estos problemas, se destacan los siguientes:*

- 1) Una asignación que sólo marginal y eventualmente se basa en las necesidades sociales, esencia de su objetivo y función;*
- 2) Aun cuando la asignación de recursos en el nivel sectorial, se expresa en las entidades públicas, éstas, para tal fin, poco se consideran como entes dinámicos, cuya esencia es la producción de bienes y servicios públicos;*
- 3) La articulación entre las entidades públicas es muy débil, como lo son hacia su interior sus procesos de transformación;*
- 4) La relación de las entidades públicas con su entorno es deficiente, llegando a ser su frontera totalmente permeable o en ocasiones impermeable;*
- 5) Aun cuando normativa y declarativamente, el proceso administrativo público está instaurado como apoyo adjetivo esencial de las funciones sustantivas en las entidades públicas, su funcionamiento es poco coherente y consistente;*
- 6) La asignación de recursos públicos, materia de la etapa de presupuestación del proceso administrativo, presenta en su mayor parte y en la generalidad de los casos, un débil encadenamiento a las demás etapas de ese proceso; y*
- 7) El proceso de asignación de recursos, es un proceso esencialmente repetitivo, sujeto sólo ocasionalmente a la revisión de sus objetivos, estrategias y costos.*

*De lo expuesto, puede deducirse que el perfil problemático de la asignación de recursos en las entidades públicas, se puede sintetizar como una gran debilidad en las relaciones, interacciones y encadenamientos: entre el proceso de presupuestación y el proceso administrativo como un todo; entre éste, en tanto proceso adjetivo, y los procesos sustantivos a los que debe apoyar; entre todos los procesos adjetivos y sustantivos y la entidad pública como un todo; y entre ésta y el entorno, donde se encuentran los beneficiarios de su misión.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*De la revisión teórica y empírica realizada en los capítulos 6 y 7, se pueden extraer dos conclusiones. La primera, en torno a la necesidad de que el Estado intervenga en la economía, no sólo en términos de eficiencia asignativa, sino en razón de justicia y equidad para buscar la justicia distributiva, y la segunda, en torno a que en las evidencias empíricas que se han explorado, resulta sugerente diseñar el proceso administrativo y el de asignación de recursos públicos, a partir de la TGS, ya que conceptualmente cumplen con los principios de los sistemas abiertos y dinámicos. Lo anterior llevó a la concepción del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación en combinación con la del Presupuesto Base Cero, a partir de la TGS.*

*Lo precedente, ha llevado al autor de esta investigación a concluir en la necesidad de analizar la Teoría General de los Sistemas, a fin de buscar puntos de apoyo para la construcción de un modelo de asignación de recursos, eficaz, eficiente, justo y equitativo.*

## **8.1 INTRODUCCIÓN**

### **1. ¿Qué es la Teoría General de los Sistemas?**

Para Ludwig von Bertalanffy, su fundador, la TGS es una disciplina científica que tiene por objeto “la formulación de principios válidos para sistemas en general, sea cual fuere la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones o fuerzas reinantes entre ellos”, “Se trata de una ciencia general de la “totalidad” y “sería una disciplina lógico-matemática, puramente formal en sí misma pero aplicable a las varias ciencias empíricas” (Bertalanffy, 1995:37), basado en las similitudes estructurales (isomorfismos) que presentan las diferentes disciplinas y que permiten la solución de múltiples problemas de la más diversa naturaleza, pero cuyas estructuras sistémicas son semejantes.

La TGS “...es una metadisciplina cuyo paradigma brinda dirección al desarrollo de otras disciplinas” (Van Gigh, 2001:11).

Se trata entonces más que de una ciencia y de una transdisciplina, que lo es, de un método científico de las ciencias naturales y sociales, que complementa al método científico tradicional analítico-reduccionista.

### **2. ¿Qué es un sistema?**

Bertalanffy define un sistema como un complejo de elementos interactuantes y, al decir de Johansen, la mayoría de los que lo han definido concuerdan en que, “es un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos”.

### **3. El holismo y el enfoque sistémico**

Para el holismo, a partir de sus tesis de totalidad o sinergia, de que el todo es mayor a la suma de sus partes, es necesario estudiar todo como parte de alguna totalidad (Bunge, 1999:361), mientras que para el atomismo, el mundo y la sociedad están compuestos por partes completamente independientes unas de otras.

El enfoque sistémico, por su parte, retiene los aspectos positivos del atomismo y del holismo, “su metódica incluye tanto al análisis como la síntesis, la generalización y la sistematización, el modelo matemático y la comprobación empírica en el laboratorio o en el campo” (Bunge, 1999: 370).

Adoptar el enfoque sistémico evita los peligros de ignorar al individuo y, al mismo tiempo, al holismo, es por esto su fundamental importancia.

### **4. ¿En qué estriba la importancia de la TGS?**

En primer lugar, la TGS al tener como objeto de estudio a los sistemas, en realidad es una disciplina que tiene como objeto de estudio al Universo, que está lleno de ellos, lo cual se evidencia en el

macrocosmos, en la Tierra –con sus habitantes– y en el microcosmos. (En el Apéndice 16, se incluye un cuadro en el que Bertalanffy presenta los diferentes sistemas por nivel, de los simples a los complejos).

En segundo lugar, la introducción del sistema como un todo, una totalidad, ha llevado a una reorientación del pensamiento y a una nueva visión del mundo que Bertalanffy llama “filosofía de los sistemas.

Por otro lado, la TGS adopta un enfoque holístico hacia los sistemas; provoca la generalidad de leyes particulares; anima el uso de modelos matemáticos, enfocándose más a la estructura, lo cual ayuda en la solución de controversias de utilidad cuestionable y promueve la unidad de la ciencia.

## 8.2 ANTECEDENTES

### 1. Pensamiento sistémico

El pensamiento sistémico data de tiempos muy remotos, existía en la Grecia Clásica y en China. En los siglos XVII y XVIII, destacan los enfoques sistémicos de Newton y Linneo en las ciencias naturales, de Condillac y Hegel en la filosofía y de Henderson en la sociología.

Algunas de sus manifestaciones se encuentran en imágenes de totalidad y procesos circulares (flujogramas, mapas arborescentes y escalonados), en la teoría del caos y el “Atractor de Lorenz” y en la obra monumental de Kant, la “Crítica de la razón pura”. Para un análisis más detallado ver el Apéndice 16.

### 2. El arribo de la TGS

Aunque desde principios de 1930, Bertalanffy plantea la concepción “organísmica”, basada en la consideración del organismo como un sistema, y aparecen, paralelamente, la filosofía del “mecanicismo orgánico” y algunos trabajos sobre homeostasia, es hasta después de la segunda guerra mundial, que presenta la TGS. En 1950, publica “The Theory of Open Systems in Physics and Biology” y, en 1953, “General Systems Theory: A New Approach to Unit of Science”.

En 1954, se fundó la actual International Society for the Systems Sciences, con los siguientes propósitos: la integración de las ciencias naturales y sociales, constituirse en un medio importante para llegar a la teoría exacta de los campos no físicos de la ciencia, el acercamiento al objetivo de la unidad de la ciencia y la integración de la educación científica.

En 1962, Bertalanffy hace una revisión crítica de la TGS, en el artículo “General Systems Theory: A Critical Review” y en 1968 escribe su obra cumbre, denominada “General Systems Theory Foundations, Development, Applications”.<sup>1</sup>

## 8.3 LA TGS COMO METODOLOGÍA DE LA CIENCIA

### 1. El método científico análisis-reduccionista

En la etapa renacentista del siglo XVI, las explicaciones teológicas prevalecientes durante la Edad Media, fueron desplazadas por leyes naturales, formuladas matemáticamente y deducidas a partir de observaciones reiteradas y métodos de análisis cuidadosos. Galileo inicia la visión mecanicista del mundo y separa a la ciencia y la religión, y René Descartes separa el mundo físico objetivo, del mundo subjetivo de la mente (Skyttner, 2001:9).

A principios del siglo XVIII surge el método análisis-reduccionista de la ciencia clásica; el racionalismo y el empirismo reemplazaron a la especulación y a la tradición. Newton considera un

<sup>1</sup> Esta obra se traduce al español, en 1976, por el Fondo de Cultura Económica de México.

universo mecanicista, gobernado por leyes físicas deterministas, en el que los eventos y procesos son causales, lineales y predecibles.

Este método, basado en la observación, la experimentación y el aislamiento del entorno, divide a la entidad en partes para su estudio, a partir de las cuales puede ser constituida o reconstituida. Su presunción básica es que las leyes naturales son válidas en todo el universo y en cualquier circunstancia y no presentan excepciones, que todos los aspectos de la naturaleza, en principio, son susceptibles de conocerse y que nada cambia con el tiempo.

No obstante los grandes logros obtenidos, este método científico análisis-reduccionista ha demostrado tener limitaciones. Así, la ciencia moderna, basada en la teoría cuántica, concluye que es imposible describir y entender el mundo natural; aunque ha sido capaz de explicar cómo está estructurado el universo, no puede decir el porqué.

## **2. El método científico heurístico-síntesis (holístico)**

En las ciencias modernas, y particularmente en las nuevas conceptualizaciones de la vida, se impuso una generalización de los conceptos científicos y de sus modelos, lo que implicó la introducción de nuevas categorías en el pensamiento y la investigación científica, las cuales, de una u otra manera, han girado en torno al concepto de «sistema», dando la pauta para adoptar un punto de vista holístico, mediante una síntesis, atendiendo a la totalidad y concentrándose sobre la función y el comportamiento del sistema, que no es objeto de análisis, debido a que al descomponerse perdería sus propiedades sinérgicas.

La síntesis no se queda en el ámbito descriptivo de los problemas de la vida real, sino que plantea su solución mediante métodos heurísticos, intuitivos: por tanteos o reglas empíricas, con los que asegura una solución satisfactoria y minimiza la longitud de proyectos que cuentan con recursos limitados.

La Teoría General de Sistemas (TGS), considerada como ciencia básica, estudia las propiedades generales de los sistemas y proporciona una manera de abstraerse de la realidad, simplificándola y, al mismo tiempo, capturando su multidimensionalidad.

Como ciencia aplicada, es una Ciencia de Sistemas, que mediante simulaciones en computadora, investiga fenómenos en muchas áreas y el modelo obtenido se verifica con datos experimentales.

## **3. Relaciones entre ambos métodos (complementariedad)**

Es importante hacer notar que el método de síntesis no desplaza al analítico. Mientras que el pensamiento sistémico ofrece explicación y entendimiento, el análisis proporciona descripción y conocimiento. Esto es, que ambos métodos se complementan y su elección dependerá de los objetivos específicos de la investigación.

Es así que dentro del «enfoque de sistemas», coexisten tendencias y modelos tanto mecanicistas como sistémicos, que no se excluyen mutuamente, de tal manera que el mismo fenómeno es abordable por dos o más de ellos. (Ver Apéndice 16)

## **4. Isomorfismo y unidad de la ciencia**

La TGS desarrolla ciertas leyes, principios y modelos aplicables a sistemas generalizados, a través de la búsqueda de isomorfismos, para unificar a las diferentes disciplinas científicas y promover la comunicación interdisciplinaria y el establecimiento de una base teórica aplicable a todas ellas. (Ver el Apéndice 16, en la parte referida a los modelos aplicables a las diferentes disciplinas de la ciencia)

El isomorfismo es más que mera analogía, es una correspondencia formal entre principios generales y leyes especiales en dos o más campos de investigación, ya que en ciertos aspectos pueden aplicarse

abstracciones y modelos conceptuales coincidentes a fenómenos diferentes, lo cual nos acerca a la meta de la unidad de la ciencia, “asegurada por el isomorfismo de leyes y esquemas”<sup>2</sup>, que puede conducir a una integración en la instrucción científica.

## 8.4 TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS (Ver el Apéndice 16)

### 1. De los sistemas en general

#### a. Definición:

La definición de “sistema” es formalizada por Bertalanffy con un sistema de ecuaciones diferenciales que no considera condiciones espaciales y temporales ni la histéresis (historia) del sistema, y con las cuales se identifican las propiedades formales de los sistemas –que se exponen más adelante.

#### b. Modelo general de sistema: (Rodríguez, 1997: 76-77)

- i. Elementos últimos: Unidades interactivas y altamente relacionadas que se reúnen en niveles de complejidad creciente, hasta llegar a los sistemas (de las sociedades, los individuos; de los organismos, las células; de las moléculas, los átomos).
- ii. Un límite o interfase, real o virtual, que lo diferencia de su entorno.
- iii. Redes de comunicación o canales: por los que circula la información (materia-energía modulada) necesaria para la existencia del sistema.
- iv. Memorias: Depósitos de materiales (alimentos, grasas, repuestos) y de imágenes (información).

#### c. Propiedades formales de los sistemas: (Bertalanffy, 1995: 60-81)

- i. Crecimiento: Los sistemas crecen o decrecen hasta alcanzar un valor límite que se mantiene constante, o lo hacen incontroladamente, causando su destrucción.
- ii. Competencia: Cada todo presupone la “lucha entre partes”, lo cual se manifiesta claramente en sistemas físicoquímicos sencillos, en organismos y en unidades sociales.
- iii. Totalidad o sinergia<sup>3</sup>: El efecto total de las acciones, es mayor que la suma de los efectos propios de cada sistema ejercidos en forma independiente.
- iv. Segregación progresiva o diferenciación y mecanización progresiva: La primera es la escisión de un sistema en sistemas parciales o subsistemas, y la mecanización progresiva es la disminución, con el tiempo, de la interacción de los elementos ya segregados.

Estas propiedades son particularmente características de los sistemas biológicos y sociológicos, que al pasar a la mecanización, ya segregados, aumentan su **complejidad**.

- v. Centralización (integración): Evolución de un elemento alrededor del cual se unifican las demás partes, generando su individualización progresiva.
- vi. Finalidad o teleología: En los sistemas vivientes, como lo expresa Bertalanffy, “los acontecimientos pueden expresarse como dependientes de un estado futuro final”.
- vii. Orden jerárquico (recursividad): Un sistema es parte de un sistema jerárquicamente superior (suprosistema) y sus componentes son, a su vez, sistemas de nivel inmediato inferior (infrasistemas), con todas sus propiedades.

<sup>2</sup> En opinión de Bertalanffy

<sup>3</sup> Esta acepción de la propiedad “totalidad” no fue enunciada así por Bertalanffy

d. Taxonomía de ciencias y sistemas. (Van Gigch, 2001:50-59)

La Teoría General de Sistemas, considerada como una ciencia a la par de la Filosofía y las Matemáticas, puede estudiarse, según las propiedades y dominios de diferentes sistemas, entre los cuales se destacan los siguientes: (Ver apéndice 16)

- i. Sistemas vivos y no vivos: según estén dotados o no de funciones biológicas.
  - ii. Sistemas abstractos y concretos: abstractos si todos sus elementos son conceptos y concretos si al menos dos de sus elementos son objetos.
  - iii. Sistemas abiertos y cerrados: abiertos si interactúan con otro sistema y cerrados si no lo hacen.
  - iv. Sistemas de alta o de baja entropía o desorden: La entropía de un sistema es tanto menor cuanto mayor información tienen y obtienen del medio.
  - viii. Sistemas organizados: sistemas por lo menos parcialmente autocontrolados, cuyos elementos son sistemas hombre-máquina.
- e. Otras clasificaciones sistémicas:
- i. Sistemas estáticos y dinámicos: En los estáticos, el todo es función de una descripción abstracta de la estructura y las jerarquías del sistema; en los dinámicos, en cambio, se basa en elementos de cambio e interacción en su papel en el desarrollo del proceso.
  - ii. Sistemas determinísticos y probabilísticos: según su comportamiento sea predecible con toda certeza o exista incertidumbre al respecto.

## 2. De los sistemas cerrados

a. Definición adoptada: Un sistema cerrado es aquel que no es capaz de llevar a cabo, por su cuenta, importaciones y exportaciones de energía con su medio.

b. Algunas propiedades: 1) Si no aparece un medio regulatorio externo, la entropía (desorden) aumenta al máximo y el proceso se detiene en un estado de equilibrio o desaparece el sistema, 2) El cambio de entropía es siempre positivo, 3) Un sistema cerrado en equilibrio no requiere energía para su preservación, ni puede obtenerse energía de él.

## 3. De los sistemas abiertos

a. Definición adoptada: Un sistema abierto es aquel que interactúa con su medio importando materia-energía y comunicación-información, transformándolas de alguna forma y exportándolas ya transformadas.

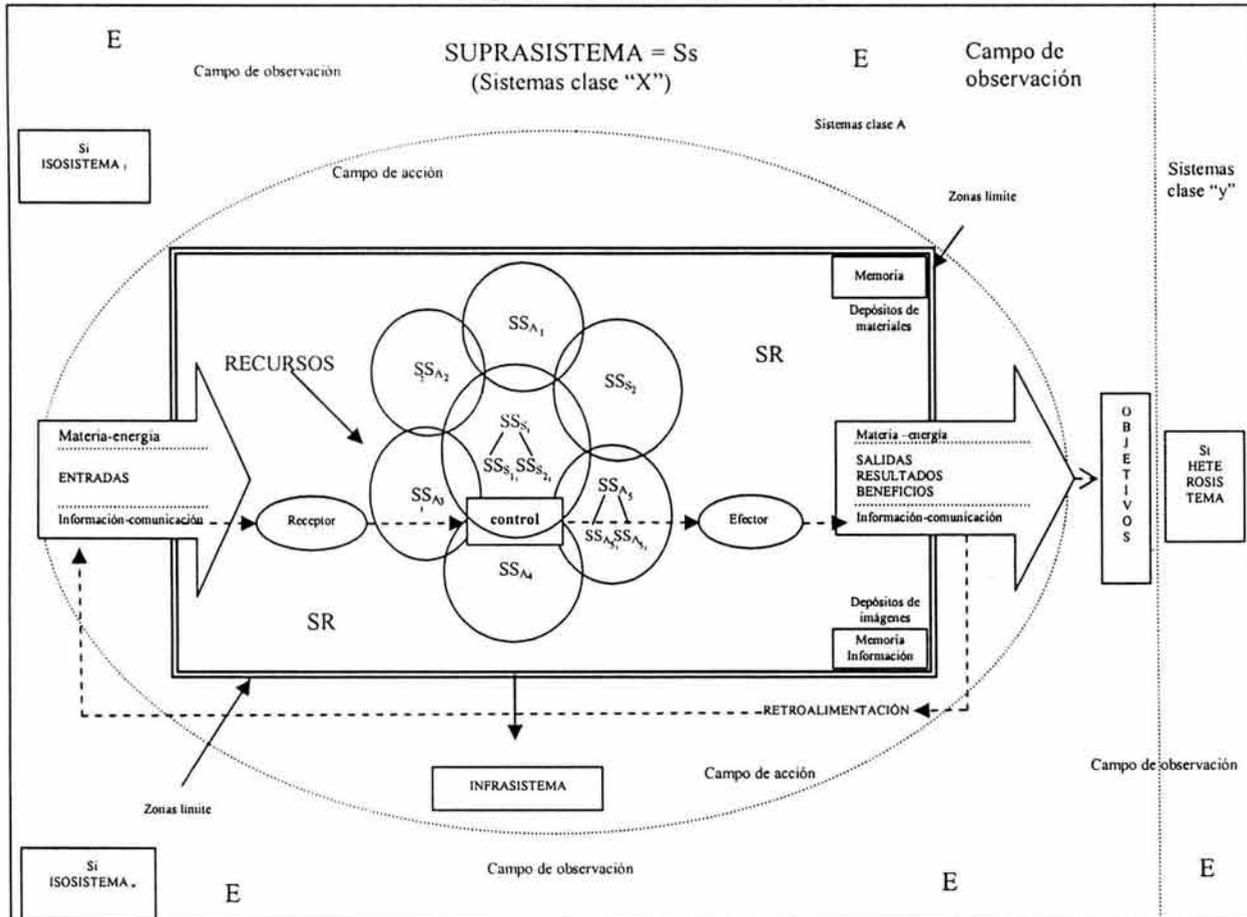
b. Características:

Los sistemas abiertos, además de los elementos últimos y las memorias, presentan los siguientes elementos característicos:

- i. En sus redes de comunicación: una corriente de entrada, por la cual importan y reciben energía del medio; un proceso de conversión; y una corriente de salida (los resultados del proceso).
- ii. Elemento de control o de retroalimentación: Genera información que introduce nuevamente al sistema para hacer las correcciones necesarias a fin de lograr el objetivo buscado.
- iii. Su límite o interfase, que determina cuáles sistemas se encuentran, y cuáles no, bajo el control de quienes toman las decisiones (Van Gigch, 2001: 28). Si se hace totalmente permeable, no diferenciándose del entorno, o impermeable, sin interactuar con el entorno, el sistema se anquilosa o desaparece (Rodríguez, 1997: 82)

- iv. Campos, entorno y esfera de acción: (Rodríguez, 1997: 82-84) : Espacio-tiempo que envuelve al sistema. En él se distinguen el campo o esfera de acción, al que se extiende la actuación del sistema y el campo de observación, que sólo da información al sistema.
- v. Subsistemas: Son elementos del sistema y, a su vez, sistemas por derecho propio.
- vi. Icosistemas: Son sistemas de la misma clase o grupo que el sistema en cuestión.
- vii. Heterosistemas: Son sistemas de nivel análogo al sistema, pero de otro grupo o clase.

**Figura 8.1 Sistema Abierto**



### c. Propiedades

Los sistemas abiertos, además de las propiedades generales de los sistemas, definidas en el inciso (a) del acápite 1 de este subcapítulo, exhiben las siguientes:

- i. Organización: Configuración de interrelaciones (comunicación-información) ordenadas y coherentes, que permite la tendencia al orden –neguentropía. (Rodríguez, 1997: 25)
- ii. Viabilidad: Capacidad de adaptación a un medio cambiante; depende de la autoorganización y el autocontrol, y de cierto grado de autonomía del sistema. (Johansen, 1994: 80)
- iii. Autopoiesis: Capacidad no sólo de auto-organizarse, sino de evolucionar hacia sistemas de otro nivel y cambiando, incluso, su naturaleza, es decir, haciendo emerger un sistema nuevo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Si el impulso de transformación se debe a procesos creadores ajenos al sistema, se le denomina alopoiesis. (Rodríguez, 1997:31)

## 8.5 UNA TIPOLOGÍA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS (ver Apéndice 17)

*Con el objeto de ordenar las características y propiedades de los sistemas, que se han descrito en este capítulo, y sin desconocer que puede haber otro tipo de ordenamientos, el autor de este trabajo propone, con el fin de caracterizar esquemáticamente a los sistemas y hacer un perfil comparativo entre sus distintas clases y tipos, la siguiente clasificación de sus características:*

1. *Propiedades: características que determinan la naturaleza esencial de los sistemas.*
2. *Elementos estructurales: elementos que integran al sistema, que pueden concebirse en un estado relativamente estático.*
3. *Elementos funcionales: relaciones dinámicas que denotan las formas de interacción de los elementos estructurales<sup>5</sup>.*
4. *Entorno: sistemas externos al sistema de referencia, dentro de las cuales puede o no estar inmerso o formar parte de ellos.*

*Los principales componentes de cada una de los tipos de características anteriores, se muestran a continuación:*

### 1. Propiedades

- 1) *Crecimiento*
- 2) *Competencia*
- 3) *Sinergia (Totalidad)*
- 4) *Diferenciación (Segregación y mecanización progresivas)*
- 5) *Integración (Centralización)*
- 6) *Finalidad (Teleología)*
- 7) *Recursividad (Orden jerárquico)*
- 8) *Organización*
- 9) *Viabilidad (Autoorganización, autocontrol y autonomía)*
- 10) *Autopoiesis*

### 2. Elementos estructurales

- 1) *Entradas*
- 2) *Recursos (Elementos últimos, componentes y subsistemas)*
- 3) *Posición y esencia de los recursos.*
- 4) *Salidas*
- 5) *Límite o frontera*

### 3. Elementos funcionales

- 1) *Propósitos-objetivos*
- 2) *Interacciones (transitividad, reciprocidad y asimetría, correlación, asociación, e interdependencia)*
- 3) *Procesos-secuencias*
- 4) *Control cibernético*
- 5) *Autorregulación*

### 4. Entorno

- 1) *Sistemas*
  - a. *Suprasistemas*
  - b. *Infrasistemas*
  - c. *Isosistemas*
  - d. *Heterosistemas*
- 2) *Campos*
  - a. *Campo de acción*
  - b. *Campo de observación*

*Fuente: elaboración propia*

<sup>5</sup> Como lo plantea Rodríguez Delgado en los sistemas, la estructura y la función no pueden concebirse aislados; son dualidades intrínsecamente inseparables como lo son masa-energía, espacio-tiempo, onda-corpúsculo y comunicación-información, no obstante que un elemento estructural se corresponda con varias funciones o varias de éstas se correspondan con un elemento estructural. A pesar de todo esto en esta propuesta se hace esta separación, exclusivamente con fines didácticos explicativos.

## 8.6 METODOLOGÍAS SISTÉMICAS

### 1. Metodologías sistémicas orientadas a la investigación de la TGS.

Ashby (1958) identifica dos:

La primera es una metodología empírico-intuitiva, desarrollada por el propio Bertalanffy, que a partir del examen de los varios sistemas que en el mundo se dan, ofrece enunciados acerca de las regularidades que se han hallado válidas

La segunda, que considera el conjunto de todos los sistemas concebibles y los reduce a dimensiones más razonables. Aunque deductiva, como dice Rodríguez Delgado, en su esencia es más bien mecanicista.

### 2. Metodologías sistémicas dirigidas a la solución de problemas

Se clasifican como duras y suaves:

- a. Las metodologías duras o rígidas están orientadas hacia metas definidas en la solución de problemas estructurados con objetivos y restricciones, a través del análisis medios-fines, y asumen que los problemas tienen una solución óptima. Dentro de estas metodologías, se ubican las siguientes:
  - i. **Ingeniería de Sistemas**, su objetivo es analizar aquellas entidades cuyos componentes son heterogéneos como sistemas, o se les puede aplicar el análisis de sistemas.
  - ii. **Investigación de operaciones**, catalogada como operativa, se usa para la toma de decisiones y previsión de sus consecuencias, a través de la construcción de modelos que representen a la realidad en la que se pretende actuar, para los cuales, por lo general, se busca una solución matemática óptima.
  - iii. **Análisis de sistemas electrónicos e informáticos**, es una aplicación específica del análisis de sistemas, a sistemas computacionales informáticos, busca analizar sistemáticamente el flujo o transformación de los datos, su almacenamiento y la salida de información.
  - iv. **Simulación sistémica**, permite crear modelos de sistemas que simulan fenómenos de la realidad para conocer y evaluar su comportamiento y, en algunos casos, predecirlo. Entre otros, destaca el simulador GLS de Skyttner (Skyttner, 2001: 415-421).
- b. Las metodologías suaves, blandas o flexibles (Análisis-síntesis de sistemas) se usan en ausencia de una definición concreta de problemas estructurados, propios de sistemas sociales; a los que difícilmente puede dárseles una forma exacta o ser forzados a una estructura determinada. Dentro de estas metodologías, se ubican las siguientes:
  - i. **Análisis de Sistemas**: Metodología experimental utilizada para comprender la estructura, funciones y relaciones de los subsistemas entre sí y con sus entornos, aplicable a toda situación que requiere decisiones de amplio alcance. Si las decisiones toman en cuenta más que el costo, los objetivos políticos y sociales, se habla de “Análisis de políticas”.  
En este tipo de análisis existe un empleo inadecuado del enfoque global, una elección arbitraria de objetivos y abuso de la informática y de la información.
  - ii. **Síntesis de sistemas**: Se refiere a la recomposición física o lógica de conjuntos interactivos, a partir de sus elementos, y puede ser: estructural, funcional, relacional, histórica y en pro de la unidad de las ciencias (Rodríguez, 1994:126-127). En este enfoque se hace énfasis en la teleología del sistema y en su relación y capacidad de adaptación con el medio.

### 3. Metodologías suaves aplicables a cualquier sistema

- a. **Metodologías de análisis de sistemas.** Este tipo de análisis, referido a problemas socio-políticos o socio-económicos, define el tipo de sistema, los objetivos, la estructura, las funciones, los entornos, las líneas de acción, los objetivos metas secuenciales y los modelos prospectivos a corto, mediano y largo plazo (Rodríguez.1994: 89 a 108)
- b. **Metodología de Sistemas Blandos (MSB).** Aplicada primero a sistemas administrativos y después a actividades sociales, tiene como objetivos: 1) crear un modelo de procesos sociales en términos de funciones o roles; 2) considerar las múltiples percepciones que los actores tienen del mundo y expresar juicios sobre la utilización de estándares y valores que no son compartidos por todos; y 3) diferenciar entre sistemas físicos y mentales, lo cual permite definir a la mayoría de los sistemas como modelos intelectuales que no representan modelos físicos (Checkland, 2001).
- c. **El proceso de diseño de sistemas.** Consta de tres fases: 1) Diseño de políticas o preplaneación: se define el problema; los autores de decisiones determinan sus cosmovisiones (premisas, supuestos, sistemas de valores y estilos cognoscitivos), se definen los métodos básicos de interpretación de las pruebas, se llega a un acuerdo sobre qué resultados (metas y objetivos) esperan los clientes (expectativas) y los planificadores (promesas), y se inicia la búsqueda y generación de alternativas; 2) Evaluación: se fijan las diferentes alternativas propuestas y se determina en cuánto satisfacen las metas y objetivos implantados durante la fase anterior; y 3) Implantación de la acción. (Van Gigch, 2001: 109-117).

### 4. Metodologías suaves aplicables a las organizaciones sociales

- a. **Método del Sistema Viable (MSV)** de Stafford Beer (1972). Orientado a establecer la identidad de la organización como sistema y modelar sus “niveles estructurales”; evalúa las estrategias, diagnostica la eficacia de la estructura y evalúa las consecuencias de diversas políticas. Sus limitaciones radican en el hecho de que para una organización existen muchos modelos de sistema viable igualmente válidos.
- b. **Pensamiento Alternativo** de Nadler e Hibino (1990). Enfoque holístico de resolución de problemas que se inicia con la comprensión de los propósitos de la organización y se basa en la aplicación simultánea de los siguientes principios: 1) Unicidad: la solución a cada problema único, es única; 2) Enfoque en los propósitos; 3) Solución antes de la siguiente “solución”: trabajar por metas específicas hacia el gran objetivo; 4) Sistemas: cada problema es parte de un sistema mayor; 5) Captación limitada de información: sólo la útil y relevante; 6) Diseño para la gente: en las soluciones sólo el mínimo de detalles críticos, para flexibilizar su aplicación; y 7) Línea de tiempo de mejora: secuencia de soluciones dirigidas/alineadas a propósitos, en un puente para un mejor futuro.
- c. **Análisis Modular de Sistemas de Gestión (AMS)** de Mèlèse, estudia las operaciones repetitivas de administración, producción y venta, es “modular” porque una misma unidad de representación de cada subsistema se aplica a las diversas partes del organismo (Rodríguez, 1994:139 a 144).
- d. **Cibernética Gerencial:** Considera que la administración o dirección de cualquier entidad, es procesadora de información. Los sistemas de acción y de información gerencial se adaptan al siguiente esquema:

Entradas => Procesos => Salidas => Retroflujos

Se basa en el establecimiento de circuitos de retroinformación, retroalimentación y reactivación para detectar los cambios que las salidas producen en el entorno, a fin de responder rápidamente a las oportunidades y amenazas del medio externo Rodríguez Delgado (1994:171-180)

Para mayor comprensión de las metodologías mencionadas se presentan las principales, en el subcapítulo 16.6 del Apéndice 16.

## 8.7 ALGUNAS APLICACIONES DE LA TGS EN LOS SISTEMAS SOCIALES

### 1. Sistema Social (SS)

En la visión sistémica, un sistema social se define como un sistema dinámico abierto, que busca su viabilidad. (En el Apéndice 16 se presenta una representación gráfica).

Además de las características propias de todo sistema abierto, como son la importación y exportación, entropía negativa, retroalimentación y entorno, exhibe las siguientes: 1) Restricción: limitaciones que el entorno genera; 2) Control e interdependencia: regulación de los vínculos con el entorno, condicionante de las relaciones de interdependencia de los subsistemas; 3) Posición y esencia: valor que adquieren los elementos en las estructuras y funciones del sistema; 4) Ciclos y ajuste: exportación e importación generadas por el consumo y la producción; 5) Proceso selectivo: selección de factores que contribuyen a diferenciar un sistema o subsistema y neutralización de las fuerzas de desintegración (De la Reza, 2001: 112-123). (En el Apéndice 16 se hace un tratamiento más detallado de éstas y otras características del sistema social.)

### 2. Modelos de Organizaciones Sociales

Para la elaboración de un modelo, es necesario definir: las propiedades generales, las relaciones internas y externas, los componentes y el entorno relevante del sistema y así, determinar su nivel de diferenciación con respecto a otros sistemas.

El modelo también debe contener algunas reglas cuya importancia incurre en el adecuado control de las indeterminaciones teóricas. (Ver Apéndice 16)

En el cuadro 8.1, se presentan, en forma esquemática, los siguientes modelos en un análisis comparado que intenta equiparar las características con que se explica su naturaleza:

#### a. Modelo de Rafael Rodríguez Delgado

Elaborado a partir de los procesos que él considera básicos para toda organización empresarial: 1) *Creación y evolución*, 2) *Información y comunicación sistema-entorno*, 3) *Construcción de estructuras*, 4) *Elaboración y producción*, 5) *Actuación externa*, 6) *Dirección y control*, 7) *Intercambio de flujos* y 8) *Apoyo a la elaboración y producción* (Rodríguez, 1997: 92)

#### b. Modelo de Kast y Rosenzweig

Elaborado a partir de los subsistemas que componen a la organización, vista como “un sistema sociotécnico abierto”:

1) *Subsistema de objetivos y valores*, 2) *Subsistema técnico*, 3) *Subsistema psicosocial*, 4) *Subsistema estructural*, 5) *Subsistema administrativo* (Kast, Rosenzweig, 1999: 119-121)

#### c. Modelo de Katz y Kant (1967:86):

Katz y Kant, basados en un modelo de Parson, establecen cinco subsistemas fundamentales como los más consistentes y de fácil identificación en cualquier sistema social: 1) *Producción*, 2) *Apoyo*, 3) *Mantenimiento*, 4) *Adaptación*, 5) *Dirección*.

d. El Modelo de Sistema Viable de Beer

Enfocado a los flujos de información y a los puentes de comunicación dentro de la empresa, visualiza a la organización como un sistema con propiedades como la autorreparación, autoconocimiento, reproducción y mantenimiento de la identidad, comunes a todo tipo de organizaciones para su regulación, adaptación, aprendizaje y desarrollo.

Beer considera cinco subsistemas que deben tener todas las organizaciones viables: 1) Unidades que deben ser controladas, 2) Coordinación de las partes del subsistema uno de una manera armoniosa, 3) El “aquí y ahora” de la empresa: componentes funcionales típicos, 4) El foro del “cambio y futuro”, 5) El que completa el modelo y cierra el sistema.

c. Descomposición del sistema total, de Mèlèse. Este modelo considera los siguientes componentes: 1) Finalidades y objetivos, 2) Pilotaje (SP), 3) Tecnología (ST), 4) Datos, 5) Tratamientos informáticos, 6) Información, 7) Seres humanos (Rodríguez,1994: 139-144).

### 3. La TGS en la planeación y presupuestación públicas

a. Prolegómenos: La administración pública de los Estados Unidos de Norteamérica, en su intento por lograr una asignación de los recursos públicos racional y eficiente, desde inicios del siglo XX ha desarrollado diversas metodologías, que van desde hacer énfasis en el presupuesto municipal, hasta la implantación del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (Planning, Programing, Budgeting System –PPBS-), pasando por el presupuesto tradicional listado por categorías “Line-Item Budgeting” y el presupuesto por programas.

El PPBS es un sistema desarrollado con base en el Análisis de Sistemas, en 1961, en el Departamento de Defensa, por la RAND Corporation. Después de cierto éxito en la Defensa, el Presidente Lyndon B. Johnson lo asimiló al gobierno federal en 1965, para lograr objetivos y metas, y promovió su transferencia a los gobiernos locales.

El PPBS tenía como finalidad “fusionar los procesos de planeación, con los esfuerzos de programación y el sistema presupuestario”, donde lo original era la “combinación” de los procesos, como un “todo” coherente, de tal forma que: “la planeación se usaba para determinar objetivos y programas y ayudar a lograrlos”; “la programación debía asistir en los esfuerzos administrativos para eficientar el logro de los objetivos”; “el presupuesto debía tener las estimaciones financieras de los recursos que necesitaban las agencias para llevar a cabo sus planes” (Tyer y Willand, 2003:6 [www]).

b. La TGS como fundamento del PPBS

El PBS, construido a partir de la TGS, en realidad era el único camino tratándose de un ente tan grande y complejo como el Gobierno Federal de EUA, ya que sólo una metodología holístico-heurística podía asegurar avances sobre su administración.

“El desarrollo de sistemas de planeación-programación-presupuesto, representa uno de los ejemplos más importantes y completos de la aplicación del enfoque de sistemas a la administración de organizaciones complejas” (Kast y Rosenzweig,1999:117).

## 8.8 LA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS Y SUS PERSPECTIVAS DE USO, PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

*La TGS, al ser una ciencia de la totalidad, resulta un método idóneo para conceptualizar a las entidades públicas, y al tener por objeto de estudio a los sistemas, concebidos como complejos de elementos interactuantes y coordinados para alcanzar objetivos, reitera esa idoneidad para el*

*estudio y diseño subóptimo de las entidades públicas, las cuales están integradas por elementos que deben interactuar con el propósito de alcanzar el objetivo de atender necesidades sociales.*

*Una de las propiedades más importantes señaladas por la TGS, el orden jerárquico –recursividad– de los sistemas, se vincula con el objeto de estudio de esta investigación, ya que si se considera a la presupuestación –asignación de recursos– como parte –subsubsistema– de un todo superior que es el proceso administrativo y a éste como parte –subsistema– de otro todo superior que es la entidad pública, se logrará abatir la débil coherencia y consistencia que ahora tienen entre sí.*

*Entre las características relevantes de la TGS está el hecho de que estudia las totalidades como síntesis, y por ser heurística minimiza la dimensión de los proyectos que cuentan con recursos escasos, por lo que parece claramente aplicable a la asignación de los recursos públicos limitados para atender necesidades ilimitadas.*

*De igual manera, entre las características y propiedades formales que la TGS establece para todo Sistema, están: los elementos últimos, un límite o interfase, redes de comunicación con información y memorias, y presentan crecimiento, competencia, sinergia, segregación progresiva, mecanización progresiva –complejidad–, integración, finalidad –teleología– y recursividad; todos ellos también se encuentran como elementos formales o, en algunos casos, no formalizados en las entidades públicas, objeto de estudio de esta investigación.*

*En la actualidad, el método de asignación de recursos públicos que se da en México en los hechos, se corresponde con la noción de sistema cerrado, que la TGS establece como aquel que no importa ni exporta por su cuenta energía del medio y su relación con el entorno es casi nula, ya que dicho método considera débilmente las necesidades sociales, es en su mayor parte inercial –basado en el presupuesto del año anterior–, se revisa esporádicamente y no se calcula a partir de costos unitarios. Es decir, el modelo de asignación de recursos públicos, es un sistema cerrado o cuasi-cerrado. Mientras no opere como sistema abierto, le será imposible cumplir con su misión objetivo y según establece la TGS tenderá a deteriorarse o deteriorar su medio ambiente.*

*Por todo lo anterior, la concepción de sistema abierto establecida por la TGS como una alta interacción con el medio y, por lo tanto, con organización, viabilidad –adaptación– y autopoiesis, se vincula con el objeto de estudio de esta investigación, ya que debe construir un modelo subóptimo integrado por: un submodelo que genere una eficiente, justa y equitativa asignación de recursos públicos; el proceso administrativo, en el cual está inmersa; y la entidad pública, como el todo superior en que se ubican ambos procesos.*

*La conceptualización que a partir de la TGS establece los sistemas sociales como sistemas dinámicos abiertos, que además de exhibir importación, exportación, procesos de transformación, entropía negativa, retroalimentación y entorno, muestran: restricciones que el entorno genera; control e interdependencia –regulación de los vínculos con el entorno–; posición y esencia de los elementos en las estructuras y funciones del sistema; ciclos y ajuste y proceso selectivo, constituyen características esenciales de las organizaciones sociales y por lo tanto, sugieren una alta validez a la TGS para modelar las entidades públicas.*

*En la descripción de los sistemas y subsistemas de las entidades sociales, que se hará en los siguientes capítulos, se utilizará la tipología propuesta por el autor de este trabajo, misma que se expone en el subcapítulo 5 de este capítulo, es decir, que se expondrán sus características agrupadas como: propiedades, elementos estructurales, elementos funcionales y entorno.*

*Dado que a la fecha se cuenta con estudios isomórficos de las estructuras internas básicas de las organizaciones sociales, es posible, en la realidad, modelar a las entidades públicas con esas bases, ya que para ser eficientes, deberán exhibir auto-organización y auto-control, mediante una configuración de interrelaciones ordenadas y congruentes (sinérgicas) y elementos de control cibernético, así como un cierto grado de libertad que, conjuntamente, posibiliten su viabilidad e incluso autopoiesis.*

*El antecedente sistémico específico para los procesos de asignación de recursos públicos, desarrollado en EUA a través del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, así como su compatibilidad con el modelo de Presupuesto Base Cero, comprende características rescatables para el diseño de un modelo de asignación de recursos, útil para México.*

*Parece ser, entonces, que para otorgar mayor racionalidad, eficiencia, eficacia e incluso justicia a la asignación de recursos públicos, es conveniente aplicar el enfoque sistémico y más aún tratándose de un proceso de tanta complejidad.*

ANÁLISIS COMPARADO DE MODELOS ESTRUCTURALES SISTÉMICOS DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Rodríguez Delgado	Katz y Kaw (1967:71-109)	Mátiz	Stafford Beer
<p><b>A. Proceso básico</b></p> <p><b>Subsistema de objetivos y valores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Valores tomados del medio ambiente sociocultural</li> <li>Cultura</li> <li>Filosofía</li> <li>Objetivos generales</li> <li>Objetivos de grupo</li> <li>Objetivos individuales</li> </ol> <p><b>Subsistema administrativo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Abarca a toda la organización</li> <li>Fijación de objetivos</li> <li>Desarrollo de planes estratégicos y operativos</li> <li>Integración</li> <li>Organización</li> <li>Diseño de estructura</li> <li>Establece procesos de control</li> </ol> <p><b>Procesos de dirección, control y conductas evolutivas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funciones de planeación y conductas</li> </ol> <p><b>Interfase sistema-entorno</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Información y comunicación</li> </ol>	<p><b>B. Sistema sociotécnico abierto</b></p> <p><b>Subsistema de dirección</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Alcanzar objetivos de la organización (suboptimización de objetivos de los diferentes subsistemas)</li> <li>Coordinación de subsistemas</li> <li>Resolución de conflictos</li> <li>Coordinación de requerimientos externos con los recursos y necesidad del sistema</li> <li>Asignación de recursos</li> </ol> <p><b>Subsistema de producción</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar y ejecutar procesos de transformación</li> <li>Convertir corrientes de entrada en corrientes de salidas</li> <li>Racionalizar operaciones, minimizar pérdidas y costos, y maximizar su resultado</li> <li>Habilidad técnica (calidad de productos)</li> <li>División de trabajo -especialización de tareas y fijación de normas - estándares (eficiencia)</li> </ol> <p><b>Subsistema de apoyo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Apoyo al subsistema de producción y a toda la organización social</li> <li>Transacciones con el medio o entorno del sistema</li> <li>Información enfocada a la producción y manufactura del sistema</li> <li>Importaciones y exportaciones con el medio</li> <li>Reconocimiento del sistema con el medio</li> </ol> <p><b>Subsistema estructural</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Diferenciación e integración</li> <li>Tareas</li> <li>Grupos de trabajo</li> <li>Estados de la organización</li> <li>Descripción de puesto y posición</li> <li>Reglas y procedimientos</li> <li>Esquemas de autoridad, flujo de comunicación y flujo de trabajo</li> </ol> <p><b>Subsistema psicosocial</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos</li> <li>Actitudes (comportamiento individual)</li> <li>Percepciones</li> <li>Motivación</li> <li>Dinámica de grupos y sistemas de influencia</li> <li>Liderazgo</li> <li>Comunicación</li> <li>Relaciones interpersonales</li> </ol>	<p><b>Finalidad y objetivo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Elementos cualitativos y cuantitativos que representan lo que espera obtener la organización y cada una de sus partes</li> </ol> <p><b>Pilotaje</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hombres y automatizaciones que reciben los objetivos</li> <li>Variables de acción de las que disponen</li> <li>Modelos decisionales</li> <li>Reglas, programas etc que fundamentan las elecciones o las acciones programadas</li> </ol> <p><b>Tratamientos informáticos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Medios mecánicos, electrónicos y humanos de reglas y procedimientos</li> <li>Se función consiste en captar, medir, controlar, almacenar, tratar y distribuir los datos</li> </ol>	<p><b>D. Descomposición del Sistema Total</b></p> <p><b>Completar el modelo y cerrar el sistema</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Junta directiva y Consejo de Administración</li> <li>Seguimiento de operación</li> <li>Responsable de las principales políticas y de las inversiones de infraestructura</li> <li>Orientaciones generales de la organización</li> <li>Monitorea las comunicaciones o interacciones entre los componentes funcionales típicos y el foro de cambio y futuro</li> </ol> <p><b>Coordinación de los sistemas (departamentos) de manera armónica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Administración operacional de los distintos sistemas operativos</li> <li>Regulación para coordinar y mantener el equilibrio en los sistemas (o departamentos)</li> <li>Sistema de información para descentralizar la toma de decisiones</li> <li>Intervención de canales</li> </ol> <p><b>Componentes funcionales típicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dirección operacional</li> <li>Mercado, contabilidad, personal etc</li> <li>Incorpora objetivos globales de la organización a los sistemas (depósitos)</li> <li>Responsable de la conducta de las actividades cotidianas de la organización y del</li> <li>Se preocupa de lo que está ocurriendo dentro de la organización y del "ahora mismo" (dirección a corto plazo)</li> <li>Interpreta decisiones de política de alta gerencia</li> <li>Asigna recursos a las partes del sistema (depósitos)</li> <li>Maneja el interior de la empresa</li> </ol>
<p><b>Procesos de elaboración y producción</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funciones y conductas cruciales</li> <li>Insumos físicos y mentales</li> <li>Salidas en forma de energías y materiales transformables</li> </ol> <p><b>Procesos de intercambio de flujos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funciones de gestión, recursos y energías</li> </ol> <p><b>Procesos de apoyo a la elaboración y producción</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funciones de logística y distribución</li> </ol> <p><b>Proceso de actuación externas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Funciones y conductas externas</li> <li>Función de operaciones - &lt;clientes&gt;</li> </ol> <p><b>Proceso de construcción de estructuras</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Estructuración - organización interna</li> </ol>	<p><b>Subsistema de adaptación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Habilidad para resolver problemas y flexibilidad</li> <li>Control sobre el "cambio" (objetivos, tendencias)</li> <li>Observa, evalúa, y pronostica los sucesos para enfatizar las nuevas condiciones del medio</li> <li>Introducir cambios dentro del sistema</li> <li>"Ciclo de adaptación"</li> <li>Control relativo de las fuerzas del medio</li> <li>Prevención de cambios para anticiparse a ellos.</li> </ol>	<p><b>Tratamiento de información</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Premitas de la decisión</li> <li>Cualquier cosa capaz de modificar el comportamiento de un hombre o de un sistema</li> <li>La información depende del par emisor-receptor</li> </ol> <p><b>Datos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Atributos de fenómenos que aparecen en el sistema y en el entorno</li> <li>Registro de observaciones o de mediciones de magnitudes físicas, económicas, sociales etc</li> <li>Los objetivos y pueden describirse por un número de atributos tan grande como se desee</li> </ol>	<p><b>Unidades que deben ser controladoras</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Departamentos o subsidiarias a un corporativo (actividad gerencial, operacional y ambiental)</li> <li>Cada depoi. debe de mantener la operación de sus sistemas</li> <li>Deben de estar vinculados con los objetivos globales de la organización</li> <li>Tienen autonomía para operar dentro de los marcos de la dirección general descentralización</li> </ol>
<p><b>Proceso de creación y evaluación</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ideas, diseños, planes, programas</li> <li>Información y comunicación</li> </ol>	<p><b>Serres Humanos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Subraya la posibilidad de los demás componentes a numerosos factores humanos</li> </ol>	<p><b>Foro de cambio y futuro</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Maneja el exterior de la empresa, contactos externos, el desarrollo del trabajo y la planeación corporativa</li> <li>Su función principal es diseñar el futuro</li> <li>Da informaciones sobre el medio ambiente (recibe información urgente o signos alarmantes)</li> </ol>	<p><b>Stafford Beer</b></p> <p><b>E. Modelo del Sistema Viable</b></p>

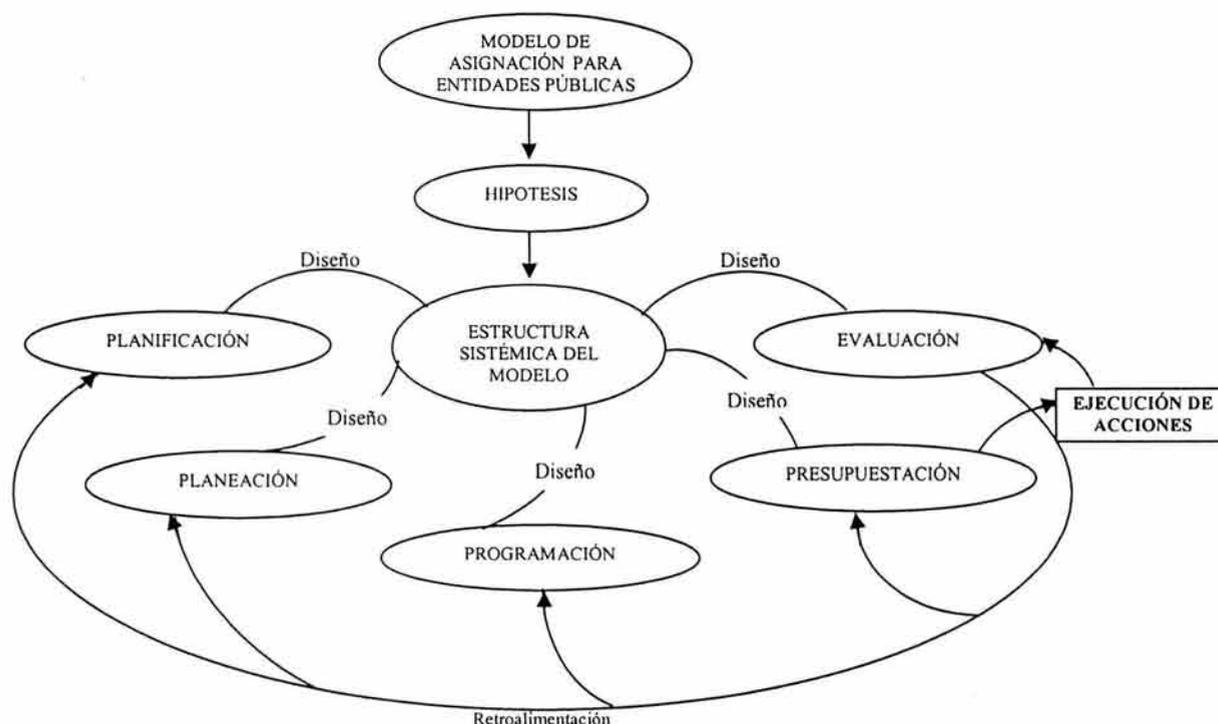
# PARTE III

## MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES PÚBLICAS

El propósito de esta tercera parte es presentar, conforme a la metodología ad-hoc, el modelo de asignación de recursos para las entidades públicas, diseñado con el enfoque de la Teoría General de Sistemas, otros hallazgos teóricos y desarrollos del autor de la tesis. Esta tercera parte consta de siete capítulos.

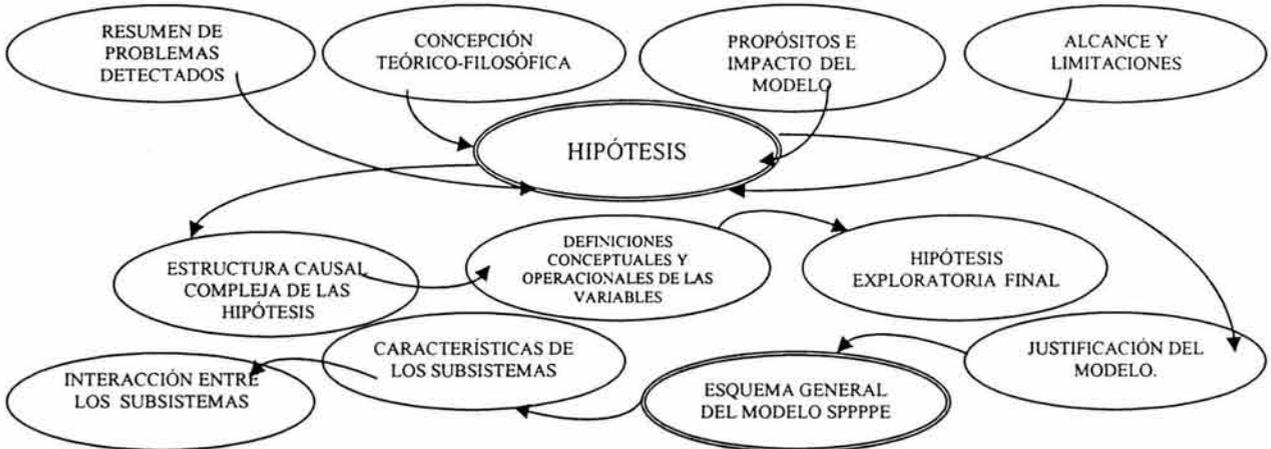
Como en las dos partes anteriores se ha construido el mapa general y los mapas específicos de cada capítulo, con el fin de articular analíticamente la descripción del modelo y su contrastación. A continuación se muestra el mapa general.

### MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES PÚBLICAS



En el capítulo 9 se dan las bases para la construcción de la estructura de las hipótesis de la investigación y se justifica y formula el esquema general del modelo, denominado “Sistema de Planificación, Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación” (SPPPPE). A continuación se presenta el mapa conceptual que articula los componentes del esquema.

**MAPA CONCEPTUAL DE LA HIPÓTESIS Y DE LA ESTRUCTURA SISTÉMICA DEL MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA ENTIDADES PÚBLICAS (SPPPPE)**



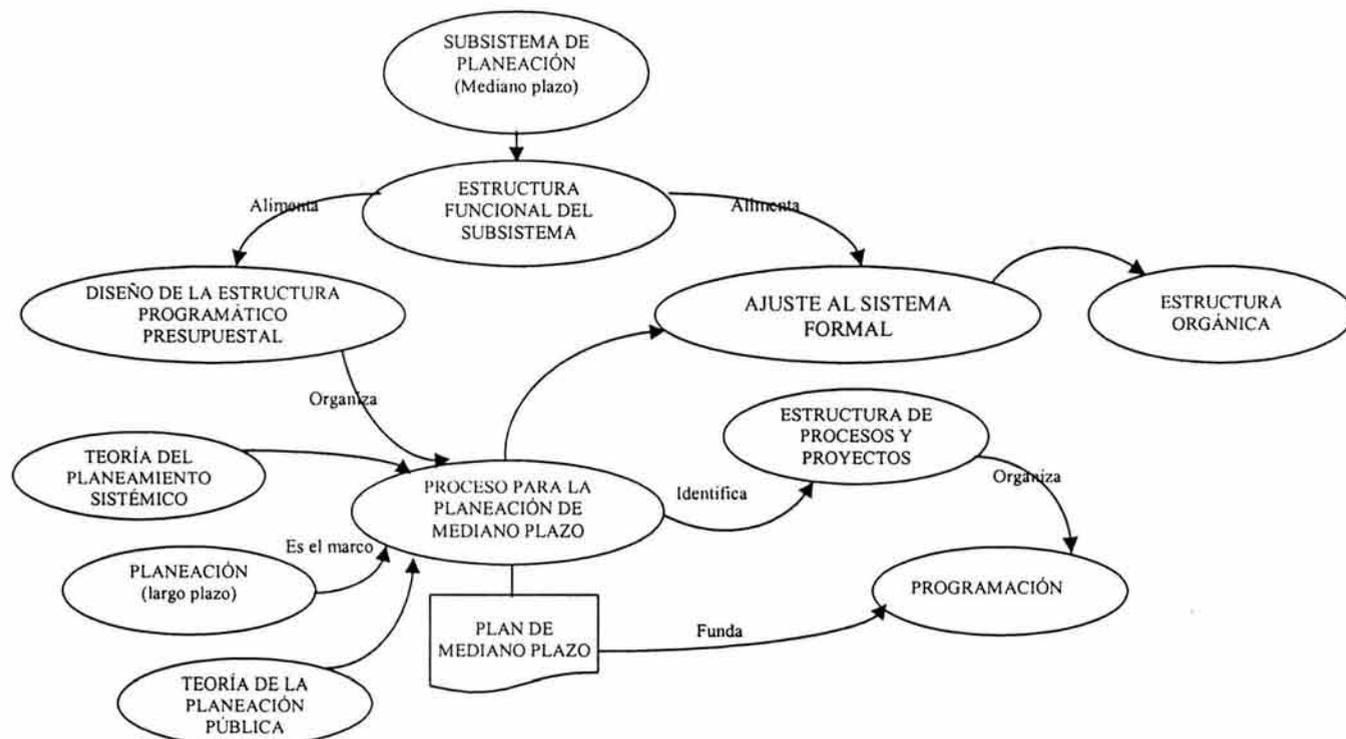
En el capítulo 10 se desarrolla el subsistema de Planificación del SPPPPE, explicando los procesos de planeación de largo plazo y el diseño del sistema subóptimo de la entidad pública. El mapa conceptual de este diseño es el siguiente.

**MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA**



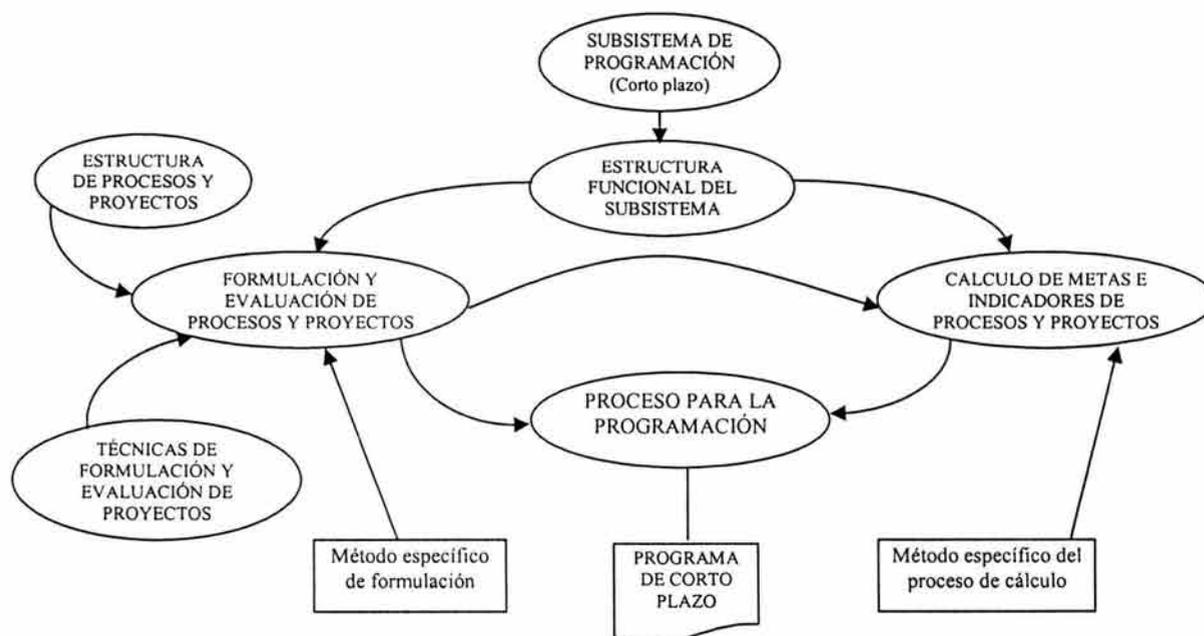
El capítulo 11 tiene como fin explicar las características del subsistema de Planeación Sistemática, con sus procesos de planeación de mediano plazo (a partir del diagnóstico de las necesidades sociales) y de diseño de estructuras –programático-presupuestal y orgánica. El mapa conceptual de estos trabajos, se presenta a continuación.

### MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA



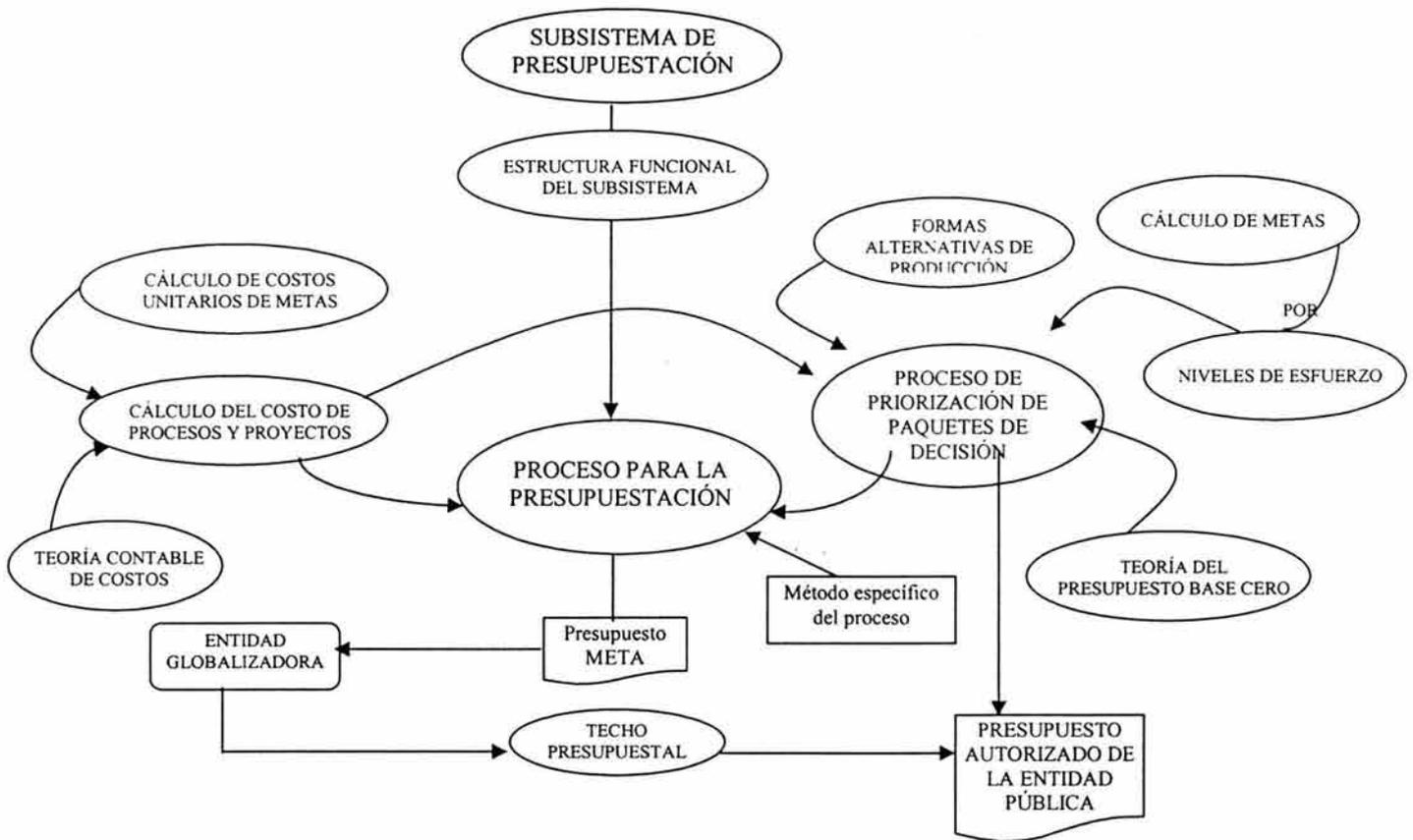
En el capítulo 12 se presentan las características del Subsistema de Programación, explicando los procedimientos de formulación y evaluación de proyectos, así como el cálculo de la cantidad de metas anuales. A continuación se presenta el mapa conceptual que articula al subsistema.

### MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA



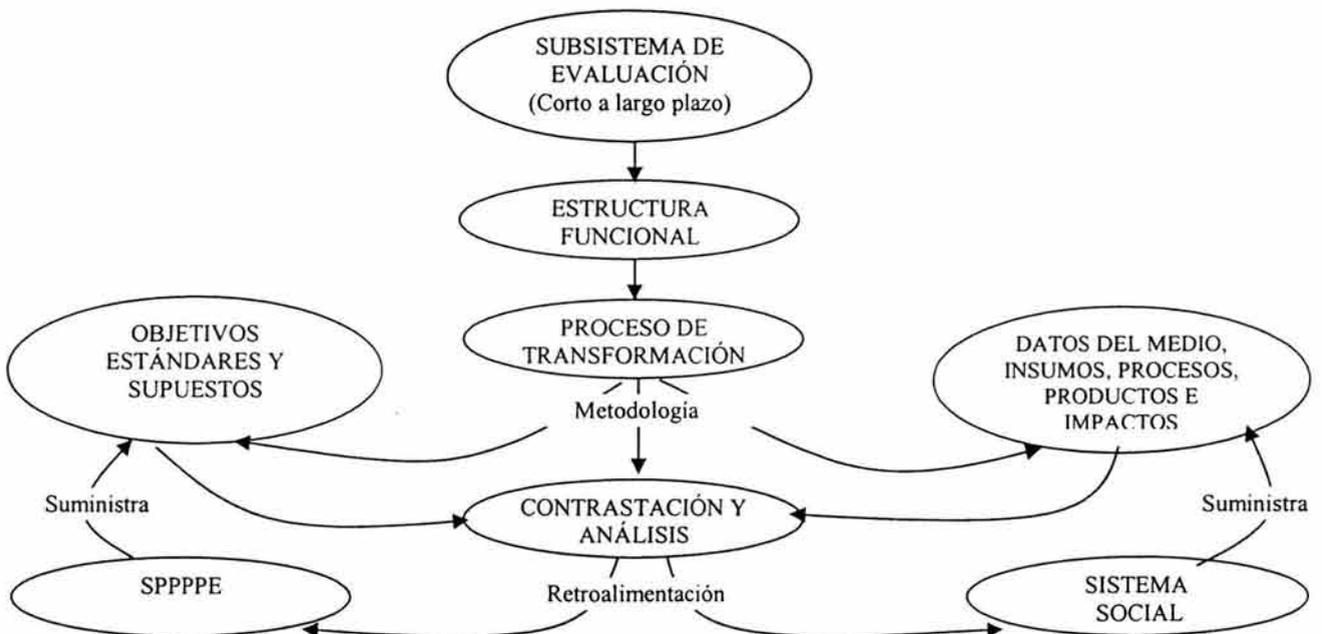
En el capítulo 13 se exponen el subsistema de presupuestación y el proceso de cálculo del presupuesto, con base en costos unitarios y priorización base cero, conforme al siguiente mapa conceptual.

**MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA**



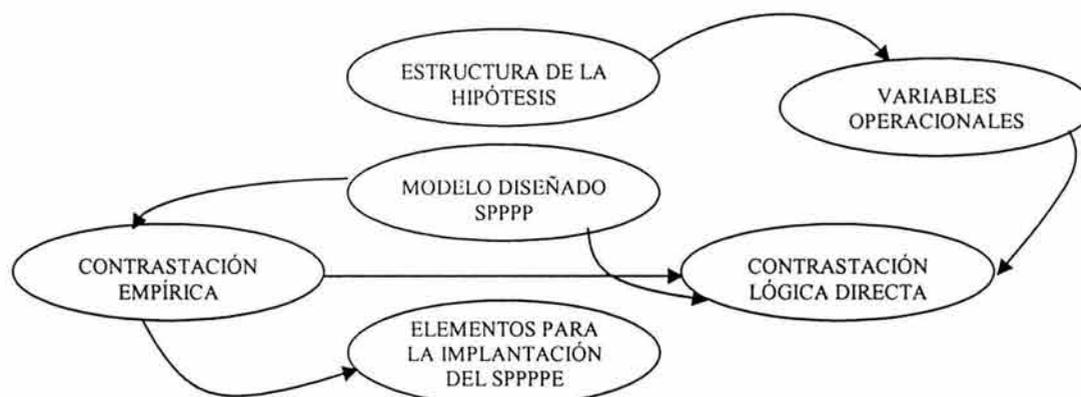
El capítulo 14, presenta el modelo de control cibernético, que siendo fundamento del subsistema de evaluación es, a su vez, el control superior de toda la entidad pública. En el siguiente mapa conceptual se muestra la articulación de sus elementos analíticos.

**MAPA CONCEPTUAL DEL DISEÑO DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA**



El capítulo 15 tiene como propósitos: realizar la contrastación lógica de las hipótesis, mediante la confrontación de las variables operacionales con el modelo diseñado; explicar las evidencias empíricas de su aplicación; y finalmente, aportar algunos elementos para su implantación, que puedan llevar a la contrastación de la hipótesis exploratoria resultante del modelo. En el siguiente mapa conceptual se articulan analíticamente los elementos de esta contrastación.

### MAPA CONCEPTUAL DE LA CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y ELEMENTOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SPPPPE



---

# CAPÍTULO

## 9

---

## HIPÓTESIS Y ESTRUCTURA GENERAL DEL MODELO

*De conformidad con la metodología para la investigación científica, en los primeros cuatro capítulos se trataron los precedentes para fundamentar el problema –partiendo de las nociones básicas, se trataron la reforma del Estado y su efecto en el presupuesto público en algunos países, así como la evolución del Estado, la economía, la planeación y la presupuestación en México, hasta llegar a las técnicas para la formulación del presupuesto en México–, después, en el quinto capítulo, se hizo el perfil del problema de la asignación de recursos públicos en México y, a continuación, en los siguientes tres capítulos, se revisó el cuerpo de conocimiento teóricos y empíricos relacionados con el problema delineado.*

*Con el fin de ser consistente con esa metodología, en este capítulo se conforma la hipótesis central de solución, se desarrollan los supuestos que implica y se argumenta el impacto de la propuesta sobre la eficiencia de la asignación de recursos. Los supuestos se expresan estableciendo la estructura y características generales del modelo, y señalando los fundamentos teóricos y las principales innovaciones en que se apoya, mismos que se detallarán en los siguientes capítulos.*

*El modelo que se propone, está sostenido en un andamiaje teórico y empírico desarrollado por multitud de expertos, instituciones y políticos en los últimos tiempos; sin embargo, un buen número de esas aportaciones no han sido acabadas, han tenido limitaciones propias de la época en que se diseñaron e implantaron e, incluso, algunas han sido marginadas o no se desarrollaron suficientemente.*

*Esta investigación arriba a un modelo que complementa dichas aportaciones, con nuevos diseños e innovaciones, teniendo como hilo conductor el propósito integrador, totalizador, heurístico de la Teoría General de los Sistemas (TGS), por ser, una metodología de las ciencias que busca resolver la dicotomía de avance científico y tecnológico y retroceso en el bienestar de la humanidad y su medio, generada por el método científico tradicional, analítico reduccionista, debido a su carácter simplificador, que reduce todas las variables sociales a una: la utilidad, la cual intenta cambiar por otra más amplia y humanista, que busca el bienestar de la sociedad y la felicidad del hombre.*

*La innovación principal del modelo radica en la conjugación multidisciplinaria de teorías y praxis, en diseños específicos y en el diseño de instrumentos de implantación. En particular, la caracterización del SPPPPE se funda en una propuesta propia, que se detalla en el Apéndice 18.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## 9.1 BASES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA HIPÓTESIS

### 1. Resumen de los problemas relevantes a resolver

En el Capítulo 5 se hizo una descripción de los problemas que afectan la asignación de recursos a las entidades públicas, mismos que pueden sintetizarse como sigue:

- a. Escasa y marginal consideración de las necesidades sociales en la formulación y ejercicio del presupuesto de ingresos, en razón de carecerse de un presupuesto de egresos “meta”. En general, estos dos presupuestos funcionan como dos etapas independientes, cuando debería hacerse explícita la interrelación entre ambos.
- b. Serias desarticulaciones entre las distintas etapas del proceso administrativo público, por no ser considerado como un “todo” que es, a su vez, parte de un “todo” mayor –la entidad pública–, lo cual no permite la congruencia, consistencia y debido enlace de los fines –objetivos–, con las acciones y sus resultados.
- c. Planeación fundada en diagnósticos elaborados deficientemente y que, por lo tanto, comprende necesidades y recursos disponibles inexactos, con independencia de que la de largo plazo es prácticamente nula y la de mediano plazo es deficiente.
- d. Programación carente de procesos y proyectos –unidades celulares– debidamente formulados, evaluados y articulados, en los que el cálculo de las metas e indicadores no responde a análisis técnicos de viabilidad y factibilidad, por no estar correspondidos con el presupuesto, basado en costos, para lograrlos.
- e. Presupuestación del gasto basada en la técnica del presupuesto inercial y no en el costo real de las acciones y resultados y en la focalización hacia las prioridades.
- f. Evaluación deficiente, tanto por estar basada en un proceso inadecuado, como por el hecho de que en dicho proceso se ha privilegiado su orientación a “resultados”, descuidando las acciones para lograrlos. Así mismo, los procesos de realimentación de la evaluación al subsistema de conducción, coordinación y regulación (ver figura 9.3) y a toda la entidad pública son muy deficientes, cuando no inexistentes.
- g. El proceso en su conjunto por una parte no asegura que la atención de las necesidades sociales, objeto fundamental de la asignación de recursos públicos, sea eficiente y suficiente y la carencia de la evaluación de impacto, impide la existencia de elementos confiables para determinar si se producen cambios en el bienestar de la sociedad por la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.

### 2. Concepción teórico-filosófica que orienta la propuesta de solución.

La atención de las necesidades sociales, por el Estado, es el hilo conductor de la asignación de recursos públicos. De la naturaleza, diversidad y quantum de esas necesidades, depende la cantidad y variedad de esos recursos. Para mayores y más complejas necesidades se requieren, tanto mayores recursos, como la máxima eficiencia, y sobre todo eficacia, en la asignación de los recursos y en la producción de los bienes y servicios públicos, objeto de esta asignación.

La naturaleza, diversidad y quantum de las necesidades sociales a ser atendidas por el Estado, es función del nivel y características de la intervención del Estado. La economía es la ciencia humana-social más adelantada desde el punto de vista formal, por su alta matematización, sin embargo, su afán reduccionista origina, que lo que no puede entrar en su cálculo, no lo entiende o lo considera inexistente.

Así, sus más elevados modelos de equilibrio se fundan en diversos supuestos simplificadorios, entre los que destaca la plena descentralización de las decisiones de los agentes económicos, lo que lleva a una muy limitada intervención del Estado, en la que su función central estriba en la seguridad jurídica de la propiedad y en el cumplimiento de los supuestos para que el sistema económico tienda a un equilibrio óptimo o al menos eficiente.

Este paradigma se construyó estableciendo como “dadas” las dotaciones iniciales y los gustos y preferencias de los agentes económicos. El modelo es bello matemáticamente y arriba a un equilibrio eficiente, pero no le interesa su efecto en la distribución de la riqueza y el ingreso.

El Estado, sin embargo, requiere “de iure” tener un comportamiento holístico, dado que la soberanía dimana del pueblo –todos los agentes económicos– y ésta es la razón de su origen y existencia. Su legitimidad está, entonces, decisivamente impactada por la justicia y la equidad.

En razón de lo expuesto y tomando en consideración el análisis que del liberalismo hace Laski y la posición teórica de Rawls, esta investigación se asienta en una intervención del Estado justa y equitativa, que aspira a la justicia distributiva y, al mismo tiempo, a la máxima eficiencia del sistema económico.

En esa virtud, el modelo no sólo pretende la máxima eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos sino que precisamente por ello, busca asegurar que tal asignación redistribuya la riqueza –dotaciones iniciales– y el ingreso con justicia y equidad, sin menoscabo de los derechos de propiedad actuales, aun cuando el resultado final no alcance el óptimo y sea sólo compensado, como lo plantearon los propios diseñadores del modelo de equilibrio general competitivo, Arrow y Hahn.

### **3. Propósitos e impacto que condicionan al modelo**

Considerando –como ya se explicó– que la asignación de recursos a las entidades públicas (problema económico) es inequitativa, ineficiente y excluyente de las necesidades sociales, y que tal asignación se instrumenta mediante el proceso administrativo público, para materializarse en el presupuesto público, se plantean:

#### **a. Propósitos que deben alcanzarse con el modelo.**

Un modelo que mejore las posibilidades de las entidades públicas del nivel sectorial, para:

- 1º. Integrar su proceso administrativo como un “todo” coherente, a fin de dar mayor seguridad al cumplimiento de su misión y a los resultados objeto de ésta.
- 2º. Concebir a la propia entidad pública como un “todo”, como un “sistema” que haga factible la articulación de su proceso administrativo, base de su operación.
- 3º. Que la asignación deje de ser inflexible en su mayor parte, como lo es ahora, debido a su cálculo inercial.
- 4º. Que las metas establecidas en los procesos de planeación y programación, se deduzcan de la atención de los requerimientos de impulso a la economía y de cobertura de las necesidades sociales no satisfechas por el mercado.
- 5º. Permitir una revisión periódica de los fines, objetivos y estrategias de los diferentes niveles de planeación, así como del gasto programado, a fin de realizar los ajustes que permitan hacer eficiente el uso de los recursos públicos disponibles (escasos) y mejorar el logro de las metas y objetivos.

Un modelo que aliente las perspectivas de que en el nivel global del gobierno:

- 1º. Se perciban y adopten para el Gobierno, como un “todo”, las mismas propuestas planteadas para las entidades públicas; es decir, que la asignación en este nivel, no sólo tenga como base un

presupuesto de ingresos basado en proyecciones y confrontado con un irreductible global, para determinar, como “residuo”, el margen para nuevas acciones, sino las necesidades sociales comprendidas en un presupuesto construido a partir de un proceso administrativo sistémico.

2º. Se integre, con los presupuestos sectoriales, un presupuesto global que sirva como “meta” a los responsables de proyectar e integrar el presupuesto de ingresos para todo el Gobierno y para su distribución final a los sectores, adicionalmente a todas las consideraciones y supuestos que es necesario tomar en cuenta, tales como las macroeconómicas, fiscales, políticas, etc.

b. Impacto deseado de una más eficiente asignación de recursos en las entidades públicas.

La solución al problema que se ha presentado, no tiene como finalidad única lograr la racionalidad y eficiencia, llamemos “técnica”, del proceso de asignación de recursos públicos sino, esencialmente y sobre todo, buscar la equidad y suficiencia en la atención de las necesidades de la población, con prioridad a los segmentos pobres física, económica, cultural y socialmente, en una óptica sistémica, es decir, entendiendo que la población son los elementos últimos de un gran sistema que es la Nación y por lo tanto la esencia de tal sistema.

El desarrollo de la Nación, por ser sinérgico, depende del nivel y estado de sus componentes, es decir, que las deficientes condiciones de éstos afectan a la Nación por entero y su mejora sustancial tiene un efecto de “círculo virtuoso” que, sistémicamente, se expresaría como “autopoiesis”<sup>1</sup> a sistemas emergentes superiores y, socialmente, como desarrollo socioeconómico y cultural.

#### 4. Alcance y limitaciones

a. Ámbito personal de validez de la investigación

La asignación de recursos públicos se manifiesta en el presupuesto público y particularmente se concreta en el presupuesto de egresos, que comprende la estimación anticipada del consumo corriente del gobierno –salarios, bienes y servicios– y de su inversión, de las transferencias al sector privado –pensiones y otros–, de las transferencias al sector público estatal y municipal, y de las amortizaciones y el pago de intereses de la deuda pública.

El presupuesto público, como ya se ha señalado, se realiza en dos momentos y esferas: el primero, en el nivel global, para determinar la disponibilidad total de recursos con base en el ingreso y endeudamiento y su distribución a los sectores; y el segundo, hacia el interior de los sectores, para distribuir los recursos a programas, procesos y proyectos en cada unidad responsable.

Aun cuando la formulación en ambas esferas es de la mayor importancia y se abordan en esta investigación, debe precisarse que la misma tiene como objeto de estudio sólo la asignación de recursos en el nivel sectorial, el de las “entidades públicas”, haciendo las referencias que se juzgan pertinentes y necesarias al nivel “global” (entidades globalizadoras).

b. Ámbito material de validez de la investigación.

La formulación del presupuesto de egresos implica *esencialmente dos conjuntos de acciones, unas que podrían llamarse técnicas<sup>2</sup> y otras eminentemente políticas*. Técnicamente, el método que se sigue en México y muchos otros países es el llamado “tradicional”, “incremental” o “inercial” y que consiste en estimar el gasto de acuerdo con lo utilizado el año anterior, analizando su

<sup>1</sup> Autopoiesis: Propiedad de los sistemas abiertos, en virtud de la cual, no sólo se autoorganizan sino que evolucionan transformándose en sistemas de otro nivel y cambiando, incluso, su naturaleza, es decir, haciendo emerger un sistema nuevo.

<sup>2</sup> *En sentido amplio –latu sensu– toda acción del gobierno es política; sin embargo, para esta investigación y de manera convencional, en sentido estricto –stricto sensu–, se denominan actividades técnicas aquellas en las que el ingrediente de carácter procedimental y de cálculo, se encuentra esencialmente en el ámbito de la aplicación de las ciencias o de las artes.*

continuidad o discontinuidad para el período que se presupuesta, *denominando “regularizable” al que tiene continuidad.*

El enfoque “estrictamente político”, tiene que ver con que la toma de decisiones respecto del presupuesto de egresos está influida por múltiples actores. Los teóricos neoclásicos pensaron que la influencia decisiva sobre “como debería presupuestar el Estado”, era la de los individuos sociales, postulando que debía hacerse mediante una “función de utilidad social”, pero se concluyó en la imposibilidad de su construcción.

Más tarde, se orientó el análisis al mercado, concibiendo la existencia de un mercado político en el que los votantes “revelan sus preferencias” mediante los votos, a cambio de beneficios que identifican como derivados de los presupuestos (teoría de las democracias), lo que genera que los gobiernos gasten y recauden recursos, con el fin de maximizar sus posibilidades de ganar la próxima elección, lo que implicará que ofrecerán y darán a los ciudadanos lo que quieren y no necesariamente lo que les beneficia.

Para otros estudios, la burocracia tiene una influencia decisiva, sugiriendo que tiende a incrementar el presupuesto para alcanzar sus objetivos racionales –conducta maximizadora–, lo que resulta complejo debido al divorcio entre costos y beneficios de los bienes y servicios públicos. En la burocracia se pueden considerar desde los operadores del presupuesto –productores de los bienes y servicios públicos– hasta quienes toman las decisiones –ejecutivo y legislativo.

Tanto el ejecutivo, como el legislativo, pero particularmente éste último, se ven influidos por otros actores, como los sindicatos, los empresarios, las organizaciones civiles y sociales. En México, además, influye la presión de los gobiernos estatales, puesto que del presupuesto federal se destinan recursos para ellos. Como puede observarse, el componente político en la asignación de recursos públicos, comparte una gran influencia con el componente técnico.

En virtud de lo señalado, es necesario precisar que esta investigación se focaliza sólo en el aspecto “técnico”, ya que, por una parte, se tiene claridad en que cualesquiera que sean las decisiones que sobre un anteproyecto de presupuesto eficiente, justo y equitativo se tomen, serán mejores que las tomadas sobre un anteproyecto sin esas características y, por la otra, que sería muy ambicioso incorporar el aspecto político, de sí amplísimo, en una sola investigación.

### c. *Ámbito temporal de validez de la investigación.*

El proceso presupuestario consta de dos grandes fases, una “presupuestal” y otra de “gestión”. La primera consta de cuatro etapas –análisis y estudios preliminares, proyecciones de ingresos y de gastos, formulación, y discusión y aprobación– las primeras tres a cargo del poder ejecutivo y la última a cargo del poder legislativo. La fase de gestión se expresa en seis etapas –calendarización, recaudación, contratación de deuda pública, adecuaciones al presupuesto de egresos, ejercicio presupuestal y control y evaluación– *las cinco primeras realizadas por el ejecutivo continua y simultáneamente durante el ejercicio, y la sexta con intervención del legislativo* (cuenta pública y auditoría).

La asignación de recursos públicos se encuentra en la fase “presupuestal”, específicamente en sus cuatro etapas, pero sólo en lo que respecta a la previsión del gasto, es decir, en el presupuesto de egresos. En esta investigación se propende a construir un modelo en el que “previamente” a la previsión del ingreso público se lleve a cabo la formulación de un anteproyecto de presupuesto de egresos que tenga el carácter de “meta de formulación del presupuesto de ingresos”.

d. **Ámbito metodológico de la investigación**

El enfoque empleado para la construcción del modelo es el de “diseño de sistemas” y no el de “mejoramiento de sistemas”, es decir, se funda en una metodología holístico-síntesis-heurística y no en una analítico-lógico-reduccionista, con todas las consideraciones hechas por Gigch (2001, Capítulo 1).

e. **Limitaciones del modelo**

Aun cuando en el nivel sectorial, al que es aplicable el modelo, la participación de otros poderes gubernamentales y de grupos interesados de todo orden, no es directa e incluso es escasa, de alguna manera se entiende que, eventualmente, pueden influir en el éxito o fracaso de su implantación y posterior operación.

Aun cuando se han estudiado las limitaciones, e incluso los fracasos de los modelos que han precedido a éste (SPPPP, Presupuesto base cero, Presupuesto estratégico por resultados) y se han considerado las dificultades que presentan las aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas, en general y para este diseño, es muy posible que algunas de ellas se repitan y que, para otras, no se hayan propuesto mecanismos idóneos para resolverlas.

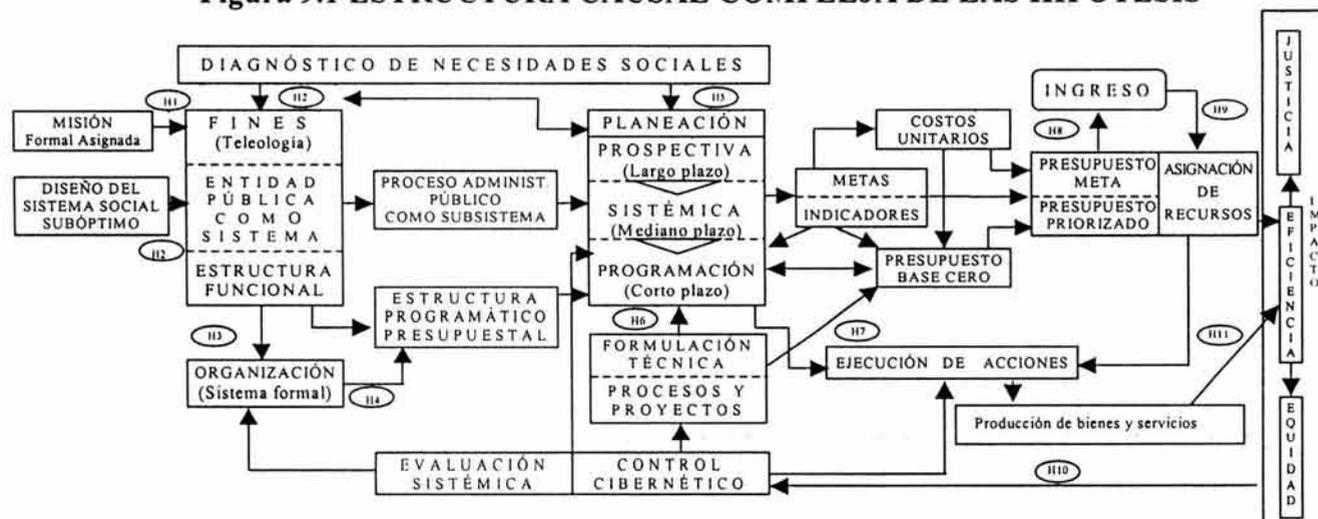
Aun cuando en el largo proceso de diseño de este modelo, el autor ha realizado experiencias de implantación y aplicación en diferentes entidades públicas, éstas, en su mayoría, han sido parciales, por lo que no son las suficientes como para asegurar, empíricamente, que el modelo es razonablemente adecuado, aun cuando como se explicará en el capítulo 15, si existen elementos para determinar la razonabilidad y consistencia lógica de su diseño.

## **5. Hipótesis de solución**

En síntesis, se trata de llegar a contar con un catálogo de necesidades costeadas (a partir de la suma de los costos unitarios de sus componentes) y priorizado, que procure elementos confiables para que se garantice racionalidad en la toma de decisiones respecto de la asignación de recursos, en el nivel global, político, y que en el nivel sectorial se avance hacia un uso eficiente de recursos, es decir, optimizando su uso para lograr las metas de ese nivel.

Dado que el objeto de estudio de esta investigación es complejo y por lo mismo su solución también lo es, ha sido necesario construir un diagrama que deje en claro no sólo la secuencialidad de la solución, sino sus vínculos de causalidad, para poder construir una estructura compleja de hipótesis, como se muestra en la figura 9.1 y de la cual se deducen las hipótesis que se presentan a continuación.

**Figura 9.1 ESTRUCTURA CAUSAL COMPLEJA DE LAS HIPÓTESIS**



### ESTRUCTURA DE LAS HIPÓTESIS

- H<sub>1</sub>: La misión formal, el diagnóstico de las necesidades sociales y la prospectiva, determinan los fines (teleología) de la entidad pública, como sistema social.
- H<sub>2</sub>: Los fines y la metodología del diseño subóptimo de las organizaciones sociales como sistemas sociales, determinan la concepción sistémica de las entidades públicas.
- H<sub>3</sub>: La entidad pública organizada como sistema social genera la estructura funcional sistémica, de la que forma parte el subsistema del proceso administrativo público en su función adjetiva y aumenta la racionalidad de la organización formal.
- H<sub>4</sub>: La estructura funcional del sistema de la entidad pública, el subsistema adjetivo del proceso administrativo público y la organización formal aumentan la racionalidad de la estructura programático-presupuestal, que ordena a la planeación y la presupuestación.
- H<sub>5</sub>: El diagnóstico de las necesidades sociales, es uno de los factores que determinan la eficiencia, justicia y equidad de la planeación de largo y mediano plazos.
- H<sub>6</sub>: La planeación de largo y mediano plazos, y la formulación técnica de procesos y proyectos, incluida la cuantificación de metas e indicadores por niveles de esfuerzo, generan la racionalidad, eficiencia y pertinencia de la programación.
- H<sub>7</sub>: El cálculo de costos unitarios de las unidades de las metas de procesos y proyectos y la revisión sistemática de las formas de producir los bienes y servicios públicos, son insumos indispensables para determinan la formulación del presupuesto base cero.
- H<sub>8</sub>: El presupuesto base cero y la jerarquización de paquetes de decisión, determina la formulación del presupuesto "meta" del ingreso y su ajuste.
- H<sub>9</sub>: El presupuesto ajustado al ingreso, con base en paquetes de decisión jerarquizados, determina una asignación de recursos eficiente.

- H<sub>10</sub>: El control cibernético, que incluye la evaluación, aumenta la eficiencia del sistema de la entidad pública y de la ejecución de las acciones financiadas con una asignación de recursos eficiente.
- H<sub>11</sub>: Los bienes y servicios públicos producidos, con una asignación de recursos públicos eficiente, determinan que aumente la justicia y la equidad, en la atención de las necesidades sociales.

Se ha juzgado conveniente establecer algunas definiciones conceptuales de ciertas variables y presentar las definiciones operacionales de las que son dependientes. De este trabajo se desprende que los resultados de la investigación son “un modelo” y no la aplicación de éste sobre la realidad, por lo que la prueba de hipótesis es, en esencia, de consistencia y coherencia lógicas. A continuación se presentan las definiciones:

### DEFINICIONES CONCEPTUALES (DC) Y OPERACIONALES (DO) DE LAS VARIABLES DE LAS HIPÓTESIS

- H<sub>1</sub>: DC.- **Misión formal:** Conjunto de fines y objetivos establecidos por la ley, para la entidad pública.
- DO.- **Fines del sistema:** Procedimiento combinatorio y selectivo de objetivos formales, de satisfacción de necesidades y de la prospectiva a largo plazo.
- H<sub>2</sub>: DC.- **Metodología del diseño subóptimo sistémico de las organizaciones sociales:** Metodología que permite configurar el sistema de hecho de la entidad pública (problema) y proponer correcciones a su estructura, funciones e interacciones para arribar a un diseño subóptimo.
- DO.- **Procedimiento de aplicación de la metodología del diseño subóptimo** y de los fines definidos para arribar a la concepción sistémica de una entidad pública determinada.
- DC.- **Estructura funcional sistémica:** Listado ordenado por niveles, de la estructura del sistema –fines; subsistemas, subsistemas, funciones, subfunciones, etc; interacciones; importaciones y exportaciones; frontera y entorno.
- H<sub>3</sub>: DO.- **Racionalidad de la organización formal:** Estructura orgánica con la mayor cercanía posible al diseño subóptimo del sistema social de la entidad pública, disminuyendo el tamaño del sistema informal.
- DO.- **Subsistema del proceso administrativo público en su función adjetiva:** Procedimiento para el diseño del subsistema de planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación (SPPPPE).
- H<sub>4</sub>: DO.- **Estructura programático-presupuestal:** Procedimiento que con base en la estructura funcional sistémica, combina las necesidades del SPPPPE y la estructura orgánica para la definición de una estructura programático-presupuestal.
- H<sub>5</sub>: DC.- **Diagnóstico de las necesidades sociales:** Determinación focalizada de los requerimientos sociales no atendidos, en el ámbito de atribuciones de la entidad pública, determinados por la diferencia entre la demanda potencial y la demanda atendida, considerando niveles de calidad de la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.
- DO.- **Eficiencia, justicia y equidad de la planeación de largo y mediano plazos:** Diseño de la planeación a partir del diagnóstico de las necesidades sociales actuales y futuras.
- H<sub>6</sub>: DC.- **Formulación técnica de procesos y proyectos:** Implica la aplicación de un método que al menos identifique: Procedimientos involucrados, problemas, objetivos, estrategias, grupos involucrados, factores de riesgo externos, metas, indicadores, actividades, tiempos, recursos e impacto ambiental.
- DO.- **Programación pertinente, racional y eficiente:** Procedimiento que asegura que la

programación se deduce de la planeación sistémica, se encuadra en la estructura programático-presupuestal y descansa en procesos y proyectos técnicamente formulados y que la cuantificación de metas e indicadores se hace con bases técnicas de factibilidad.

- H<sub>7</sub>: DO.- **Presupuesto base cero:** Existencia de un procedimiento que precise la forma de calcular el costo unitario de las unidades de metas –fijo y variable– el costo de cada proceso y proyecto y la revisión periódica de los métodos de producción involucrados, para construir paquetes de decisión en diferentes niveles de esfuerzo.
- H<sub>8</sub>: DO.- **Presupuesto “meta”:** Procedimiento para construir el presupuesto “meta” de la entidad pública (previo a la asignación) a partir del presupuesto base cero, que sirva de “meta” al asignador de recursos y al responsable obtener los ingresos públicos.
- H<sub>9</sub>: DO.- **Asignación de recursos eficiente:** Se determina su existencia si el conjunto de procedimientos desde la planificación –entidad pública como sistema y prospectiva–; la planeación de mediano plazo; los ajustes a la estructura orgánica; la programación – formulación técnica de procesos y proyectos y cálculo técnico de metas– la presupuestación –costos unitarios y jerarquización– y el control cibernético se encuentran debidamente encadenados y permiten el ajuste del presupuesto “meta”, con base en prioridades, para adecuarlo al presupuesto asignado.
- H<sub>10</sub>: DC.- **Control cibernético:** Método en el se fundamenta la evaluación, que opera tomando información tanto de los procesos como del impacto de los bienes y servicios públicos producidos y retroalimenta a toda la estructura funcional del sistema, permitiendo la toma de decisiones tanto para la mejor adaptación de éste a su entorno, como para el cumplimiento eficiente de sus fines.
- DO.- **Ejecución de acciones eficiente:** Procedimiento que asegure que las acciones son las programadas, con una asignación de recursos eficiente y que logran los resultados esperados.
- H<sub>11</sub>: DO.- **Aumento de la justicia y equidad con que se atienden las necesidades sociales:** Hipótesis resultante de toda la investigación, que se prueba con la consistencia lógica de todo el modelo, como en el caso de la evaluación ex-ante de un proyecto, y de la cual se tendrá una evidencia empírica hasta poner en práctica el modelo.

**La hipótesis que se desprende del modelo y que sólo se podrá comprobar al ponerlo en práctica y que tiene el carácter de hipótesis exploratoria, al final del diseño del modelo, es la siguiente:**

“Si México reorientara su proceso de elaboración del presupuesto, bajo un esquema sustentado en la consideración explícita de las necesidades sociales o de impulso a la economía (según sea la finalidad de la entidad pública en cuestión); en la Teoría General de los Sistemas; en un proceso administrativo público adjetivo integral y en la técnica de presupuestación base cero, **entonces**, los sectores de la administración pública podrán formular sus presupuestos de egresos previamente, a fin de que, integrados en uno global, del Gobierno, sirva como presupuesto “meta” en la formulación del presupuesto de ingresos y, con ello, se amplíen las oportunidades para elevar el nivel de bienestar de la población”.

La propuesta, si bien no garantiza mayores asignaciones a los sectores, sí garantiza mayor razonabilidad en su aplicación, dado que la decisión distributiva al interior de los sectores, se ajustaría a través de diferentes paquetes de decisión, previamente calculados mediante el presupuesto base cero y un método de priorización formulado con base en la atención de necesidades sociales programadas en distintos niveles de esfuerzo. El problema central de la economía no sólo es reducir la escasez de recursos mediante la búsqueda de su incremento, sino mejorar el uso alternativo de ellos, eficientemente.

## 9.2 JUSTIFICACIÓN DEL MODELO ALTERNATIVO PROPUESTO

1. Definido el problema, realizada la revisión teórica y empírica y planteada la hipótesis, conviene ahora precisar “lo requerido”, “lo deseable”, “el deber ser” y analizar la consistencia interna del modelo, para determinar si, lógicamente y racionalmente, da una respuesta a ese deber ser.

Se requiere una asignación de recursos en las entidades públicas, que asegure razonablemente que los servicios públicos:

Se dirijan a satisfacer el máximo posible de necesidades sociales, a fin de abatir con la mayor celeridad los déficit de atención, en un esquema sustentable.

Sean pertinentes, para que logren el mayor impacto en la mejora del bienestar social de los beneficiarios;

Tengan la calidad necesaria para asegurar que la satisfacción de las necesidades se de con la efectividad deseable, lo que implica, a su vez, asegurar suficiencia en los insumos y eficiencia en los procesos de prestación y distribución de los servicios generados; y

Se prioricen conformidad con la jerarquización de las necesidades sociales y la disponibilidad de recursos.

Todo lo anterior, con el fin de evitar una asignación de recursos no deducida de las necesidades sociales, como actualmente se hace, y que genera servicios públicos insuficientes para el volumen de necesidades; inadecuados para las necesidades a satisfacer; de mala calidad, por falta de insumos y por procesos deficientes; e indebidamente priorizados, sin considerar la importancia de las necesidades que cubren.

2. Los requerimientos anteriores a su vez implican, conocer: Las necesidades sociales con profundidad –sus características esenciales, población objetivo, ubicación, entorno, niveles, tiempos, etc.–; los recursos –personal capacitado, insumos, otros factores e infraestructura– disponibles; la organización (particularmente de sus procesos de transformación) y la eficiencia de las entidades públicas prestadoras de los servicios orientados a satisfacer las necesidades sociales.
3. Por estas razones, se ha juzgado que el orden de acciones para transformar el estado actual de la asignación de recursos en uno eficiente socialmente, debe ser el siguiente:

ACCIONES		SUBSISTEMA
1a. Conocer y perfeccionar a la entidad pública, y contar con un estudio de gran visión que señale las necesidades sociales que a futuro se deberán atender.	¿Quién?	Planificación
2a. Diagnosticar las necesidades sociales y los recursos disponibles, y determinar cómo y en qué medida atenderlos, en el mediano plazo, encadenando objetivos para lograr fines.	¿Qué? y ¿Cómo?	Planeación
3a. Cada año, precisar qué tantas necesidades se pueden atender, con suficiencia, pertinencia y calidad, de acuerdo con los recursos disponibles.	¿Qué? y ¿Cómo?	Programación
4a. Determinar el costo unitario de cada servicio y el del total de servicios, para asegurar la calidad y suficiencia y, con esos costos, construir el presupuesto requerido y, en su caso, ajustar a las disponibilidades financieras y a las metas, es decir, lograr una asignación de recursos eficiente y racional.	¿Con qué?	Presupuestación

Etapas sustantivas fuera del SPPPPE a las que éste sirve.  
(Estas etapas y las SPPPPE integran al Proceso Administrativo Público).

Prestación de servicios públicos

- Ejercicio
- Ejecución<sup>3</sup>
- Control interno

5a. Asegurar permanente y sistemáticamente que, en los hechos, la asignación de recursos produce servicios eficientes, pertinentes, suficientes y oportunos, y que prevalecen los objetivos y supuestos de planeación mediante los cuales se realizó la asignación de recursos y tomar las medidas correctivas en caso de no ser así.

¿Cómo fue? Evaluación

La secuencia presentada muestra cómo alcanzar una asignación de recursos racional, en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades sociales. Adicionalmente, conviene destacar que las etapas de esta secuencia son pasos críticos<sup>4</sup>, la antecedente de la subsiguiente, por lo que es imprescindible su integración como un todo, como un sistema, en el que sus subsistemas actúan iterativa y permanentemente.

### 9.3 ESQUEMA GENERAL DEL MODELO

#### 1. Denominación y definición

El modelo que se diseña, es un sistema cuya denominación es “Sistema de planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación” al que, en adelante, se hará referencia como SPPPPE.

El SPPPPE se define como el subsistema de la entidad pública –considerada como un sistema social–, que integra sistémicamente al proceso administrativo público, en sus etapas adjetivas –planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación–, regulando la interacción entre ellas –como subsistemas que son, de él– y enlazando coherentemente sus objetivos para alcanzar los fines del Sistema Social.

#### 2. Características del sistema

El SPPPPE se ubica como un subsistema del sistema social de la entidad pública<sup>5</sup>, que entre otras, cumple con la función de actuar como el control cibernético<sup>6</sup> de ésta y que, al igual que ella, es un sistema abierto, con una fuerte interacción con su entorno y con los demás subsistemas (como es el caso de todos los sistemas sociales).

Entre las características que se plantean para el SPPPPE, se encuentran las siguientes:

- a. Propiedades: Crecimiento acorde con el del sistema social al que pertenece, competencia entre sus subsistemas (procesos), sinergia, diferenciación, integración, finalidad (teleología), recursividad, organización, viabilidad y, probablemente, autopoiesis.
- b. Elementos estructurales: Entradas, básicamente información proveniente de los otros subsistemas del sistema social, de sus propios subsistemas y del entorno; recursos (ver Apartado 3); posición y

<sup>3</sup> Entre la presupuestación y la evaluación, se encuentra la etapa sustantiva, la etapa suprema de la administración, que es la EJECUCIÓN, en la que se llevan a cabo las actividades y acciones definidas en la programación, y al servicio de la cual se encuentran las adjetivas o mecánicas (planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación)

<sup>4</sup> Ruta crítica se refiere a la secuencia de actividades que debe ser completada de manera oportuna, para que el proyecto completo finalice de acuerdo con el plan. En esta técnica, lo fundamental es distinguir las actividades o procesos críticos de los que no lo son. Son críticos aquellos que si no están terminados no permiten la realización del subsecuente. En el modelo propuesto todos son críticos, es decir, sin la conclusión de cada paso no se puede iniciar el siguiente.

<sup>5</sup> De acuerdo con la metodología de diseño de sistemas, que es la que en este trabajo se emplea, el sistema social de la entidad pública es el resultado de la conceptualización de la entidad como un sistema social a partir de su misión o teleología, precisando a los beneficiarios, identificando su entorno y sus principales elementos estructurales y funcionales, y considerando las normas, valores y niveles de poder de las personas que intervienen y condicionan a las interacciones; es el “deber ser” de la entidad pública.

<sup>6</sup> Mecanismo de control que genera información acerca de cómo lo está haciendo el sistema en la búsqueda de su objetivo, la cual introduce nuevamente al sistema –retroalimentación– para hacer las correcciones necesarias a fin de lograr su objetivo.

esencia de los recursos (ver Apartado 3); salidas: planes, programas, presupuestos, evaluaciones, decisiones y modificaciones, y 4) límite, el del sistema social.

c. Elementos funcionales:

- 1) Cadena secuenciada de objetivos para asegurar: que las etapas adjetivas del proceso administrativo funcionan sistémicamente; que la asignación de recursos esté sustentada en las necesidades de la sociedad; la mayor pertinencia e impacto en la prestación de los servicios públicos; que la asignación de recursos permita lograr los mínimos de calidad requeridos de los servicios públicos que se prestan; la cobertura máxima posible de los servicios, dentro de la restricción de los recursos disponibles; una priorización racional de los paquetes de decisión, en diferentes niveles de esfuerzo.
- 2) Interacciones entre los procesos de los subsistemas, y con los demás subsistemas, del sistema social de la entidad pública
- 3) Secuencias definidas entre todos los procesos, evitando cortes entre ellos.
- 4) Control cibernético, mecanismos para asegurar el funcionamiento y la dirección del sistema, y
- 5) Autorregulación, por desarrollar sus propios mecanismos para tal fin.

d. Entorno: Suprasistema, el sistema social; isosistemas, los demás subsistemas del Sistema Social; heterosistemas, los del Sistema Social; sus campos de acción y de observación son los del Sistema Social.

### 3. Estructura sistémica del modelo

- a. Los elementos últimos del modelo, en tanto que sistema, son: personas al servicio del SPPPPE, el tiempo parcial del personal –de otros subsistemas– dedicado a éste, información y otros recursos.
- b. Los elementos últimos del SPPPPE se agrupan en subsistemas para cada uno de los procesos siguientes: planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación, conforme al diseño del proceso administrativo público planteado en el Apéndice 11.
- c. La secuencia entre los subsistemas se aprecia en la Fig. 9.2 y en la explicación que de ella se da en el subcapítulo 9.4, así como la interacción de dichos subsistemas entre ellos y con el entorno, que se presenta en la figura 9.3 y en la explicación que de ella se hace.

## 9.4 CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DE CADA SUBSISTEMA

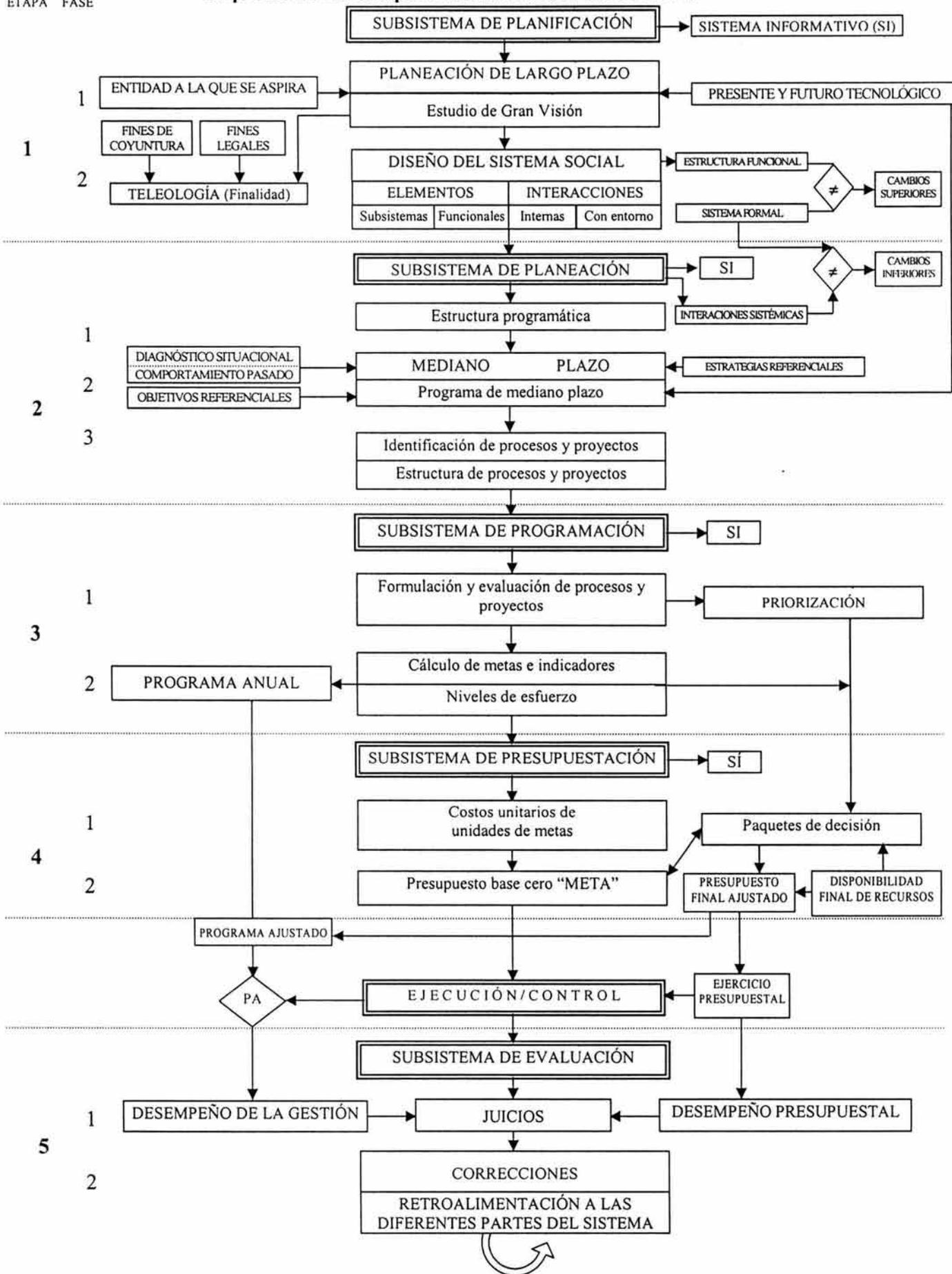
### 1. Subsistema de planificación

- a. Definición: Subsistema del SPPPPE que se encarga de conceptualizar a la entidad pública como un sistema social y de formular la planeación de largo plazo, tanto para generar el marco de referencia de la planeación de mediano plazo como para dar elementos para la definición de la finalidad del sistema (teleología).
- b. Objetivos:
  - i. Diseñar el sistema social de la entidad pública, precisando su teleología conforme a la planeación de largo plazo, la de mediano plazo referencial y su marco legal, y definiendo sus propiedades, elementos estructurales –con particular énfasis en los subsistemas– conforme a un modelo específico, elementos funcionales y entorno.

Fig. 9.2

Esquema de los componentes sistémicos del SPPPE

ETAPA FASE



- i. Realizar la planeación de largo plazo con un enfoque prospectivo, que sirva de base a la planeación sistémica de mediano plazo y proporcione elementos a la teleología (finalidad) del sistema social de la entidad pública.
  - ii. Determinar el sistema informal, esto es, las faltas de correspondencia entre el sistema social diseñado y el sistema formal de la entidad pública<sup>7</sup>, definiéndose los cambios necesarios generales requeridos por la estructura formal, es decir, proporcionando los elementos para realizar la primera fase de la etapa de organización.
  - iii. Ubicar al SPPPPE como un subsistema adjetivo transversal, respecto a los demás subsistemas del sistema social de la entidad pública.
- c. Principales productos:
- i. Conceptualización de la entidad pública como un sistema social: fines, estructura, funciones, entorno, propiedades y estructura funcional.
  - ii. Estudio de gran visión: planeación de largo plazo.
  - iii. Propuesta de ajustes a la organización formal superior.
  - iv. Concreción de las interacciones del SPPPPE.

**d. *Fundamentación teórica e innovaciones.***

*Aplicación específica de la Teoría General de los Sistemas a las organizaciones sociales, como sistemas sociales, y de los modelos para este fin. Fundamentación de la planeación de largo plazo en la teoría de la prospectiva. Reinterpretación sistémica de la teoría de la administración en su etapa de organización, incluidos modelos adaptables de ésta.*

*Entre las propuestas propias, relevantes, están las siguientes:*

- i. Instrumentación práctica de los objetivos del subsistema, mediante técnicas, procedimientos e instrumentos específicos en las entidades públicas.*
- ii. Metodología para la conceptualización sistémica de la entidad pública.*
- iii. Desarrollo de un modelo adaptado para la estructura sistémica de organizaciones sociales públicas.*

**2. Subsistema de planeación**

- a. Definición: Subsistema del SPPPPE, cuya función es formular los planes de mediano plazo, en concordancia con los fines del sistema y la planeación de largo plazo, así como definir las principales estructuras –entre las que se encuentran la organizativa, la programática, la de procesos y proyectos– y sus cambios, y sentar las bases para la de procedimientos y políticas.
- b. Objetivos:
  - i. Definir la estructura programática-presupuestal interna con base en la estructura funcional.
  - ii. Elaborar el plan de mediano plazo en el marco de la planificación y de la estructura programático-presupuestal, con base en el diagnóstico y en el comportamiento pasado.
  - iii. Determinar el enlace entre los fines del sistema y los objetivos de las unidades orgánicas y entre éstos y los procedimientos de trabajo.

<sup>7</sup> Se entiende por sistema formal de la entidad pública al caracterizado por instrumentos tales como su decreto de creación, manual de organización y leyes y reglamentos aplicables y del cual se han identificado sus características sistémicas “sin dejar de ser lo que es”, es el “ser” de la entidad pública.

- iv. Identificar los procesos y proyectos (unidades celulares –grupos de procedimientos– de la programación y presupuestación) que comprendan a todas las actividades de la entidad pública, en el marco de la estructura programática.
- c. Principales productos:
- i. Plan de mediano plazo de la entidad pública.
  - ii. Estructuras programático-presupuestal y de procesos y proyectos.
  - iii. Bases para la determinación de la estructura organizacional inferior y de la estructura de procedimientos de trabajo.
  - iv. Misión de la entidad pública para el mediano plazo.

**d. Fundamentación teórica e innovaciones.**

*Para el desarrollo de la propuesta de este subsistema, se han tomado en cuenta las distintas teorías desarrolladas sobre la planeación y la planeación pública, incluyendo la planeación estratégica, dando particular importancia al Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto (PPBS por sus siglas en inglés) y a las interfases con la planeación y programación del presupuesto base-cero.*

*De igual manera, se consideraron: la teoría de la administración –en la parte concerniente a la etapa de la organización– y el enfoque sistémico –en la planeación. Las principales innovaciones propias se relacionan con los procedimientos e instrumentos para adaptar y aplicar esas aportaciones, en el terreno práctico, a las entidades públicas, destacando entre ellas: la instrumentación de diagnósticos y la creación de estructuras.*

**3. Subsistema de programación.**

- a. Definición: Subsistema del SPPPPE que tiene como función la formulación del programa anual de operación de la entidad pública, en el marco de la planeación, integrado por programas y subprogramas y, estos últimos, por procesos y proyectos.
- b. Objetivos:
- i. Formular el programa anual operativo de la entidad pública, con base en las necesidades sociales de cobertura y expansión de los servicios.
  - ii. Formular y evaluar técnicamente(ex-ante<sup>8</sup>) los procesos y proyectos de la estructura definida en el subsistema de planeación, asegurando que sus objetivos, debidamente encadenados, cooperarán al logro de las finalidades (teleología) del sistema social de la entidad pública.
  - iii. Diseñar e instrumentar las técnicas para el cálculo de las cantidades anuales de metas e indicadores.
- c. Principales productos:
- i. Programa anual de operación de la entidad pública.
  - ii. Procesos y proyectos definidos y evaluados técnicamente, para el cien por ciento de las actividades de la entidad pública.
  - iii. Programación de las cantidades de metas e indicadores, racional y técnicamente calculadas.

<sup>8</sup> Evaluación ex-ante: evaluación de factibilidad y congruencia.

**d. *Fundamentación teórica e innovaciones.***

*Los trabajos están fundamentados en las distintas teorías y experiencias sobre programación. En especial, en las técnicas y procedimientos de formulación y evaluación de proyectos y en los trabajos de programación comprendidos en el presupuesto base cero y en el PPBS. Se incorporan, como una propuesta propia, las distintas técnicas elaboradas para el cálculo de las cantidades de metas e indicadores.*

**4. Subsistema de presupuestación.**

- a. Definición: Subsistema del SPPPPE que tiene como función la determinación del presupuesto base cero de la entidad pública, organizado en distintos paquetes de decisión –procesos y proyectos. El cálculo del presupuesto por proceso o proyecto, se basa en costos fijos y variables y, éstos últimos, calculados a partir de los costos unitarios de cada unidad de meta, que se multiplican por la cantidad de metas.
- b. Objetivos:
  - i. Integrar el presupuesto base cero anual “meta” de la entidad pública (cantidad de metas por su costo unitario) en diferentes paquetes de decisión, a partir de la priorización de los procesos y proyectos y del nivel de esfuerzo de las metas programadas.
  - ii. Calcular los costos fijos y variables de los procesos y proyectos.
  - iii. Diseñar y operar un procedimientos de priorización (jerarquización) de los procesos y proyectos en sus distintos niveles de esfuerzo (paquetes de decisión).
- c. Principales productos:
  - i. Presupuesto “meta” de la entidad pública.
  - ii. Costos fijos y costos unitarios de las unidades de meta de los procesos y proyectos.
  - iii. Procedimientos de priorización (jerarquización) de paquetes de decisión (procesos y proyectos en distintos niveles de esfuerzo).
  - iv. **Asignación anual de recursos de la entidad pública**, mediante el presupuesto autorizado.

**d. *Fundamentación teórica e innovaciones:***

*Se considera la idea central de la técnica del presupuesto base-cero, así como la de la contabilidad de costos.*

*Las principales innovaciones incorporadas, son: 1) el diseño metodológico de los costos unitarios variables, que en la técnica de presupuesto base-cero se consideran dados; 2) el diseño metodológico del procedimiento de priorización basado en la cooperación de los productos intermedios al logro de los servicios finales y de éstos a los déficit de las necesidades sociales.*

**5. Subsistema de evaluación.**

- a. Definición: Subsistema del SPPPPE que tiene como función detectar las desviaciones entre las actividades realizadas y los recursos utilizados y lo programado y presupuestado; entre los resultados alcanzados y las metas programadas; entre los objetivos logrados y los establecidos; entre los impactos alcanzados y los previstos en la planeación.

El subsistema de evaluación se articula con los otros subsistemas del SPPPPE y del sistema social al realimentarlos sobre el cumplimiento de los supuestos estándares, objetivos y metas para que se diseñen opciones de mejora o cambio, y se tomen las medidas correctivas, que permitan orientar al sistema social o a los subsistemas del SPPPPE en la dirección correcta, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo de control cibernético del SPPPPE.

## b. Objetivos:

- i. Generar evaluaciones multianuales, anuales e interanuales del funcionamiento y los resultados producidos por el sistema social.
- ii. Diseñar junto con los demás subsistemas del SPPPPE los indicadores de insumo-proceso-resultados-impacto que requiere el proceso de evaluación.
- iii. Diseñar e implantar mecanismos de control de gestión que apoyen la función de control cibernético del sistema social operada por el SPPPPE.
- iv. Diseñar e implantar los mecanismos e instancias para la elaboración de juicios de valor válidos y aceptados por el sistema social.
- v. Diseñar e implantar en coordinación con los demás subsistemas del SPPPPE procedimientos para la retroalimentación correctiva periódica a los elementos del sistema social de la entidad pública, como elemento del control cibernético del sistema, que da lugar al proceso de mejora continua en cuanto a eficiencia y eficacia, cuya combinación es la efectividad, favoreciendo la autoepoiesis del Sistema Social.
- vi. Difundir en todo el sistema social y su entorno los resultados de las evaluaciones.

## c. Principales productos:

- i. Evaluaciones periódicas, multianuales, anuales e interanuales.
- ii. Indicadores de insumo-proceso-producto de eficacia, eficiencia, calidad e impacto.
- iii. Control cibernético del sistema social de la entidad pública y del SPPPPE.
- iv. Mecanismos de control de gestión.

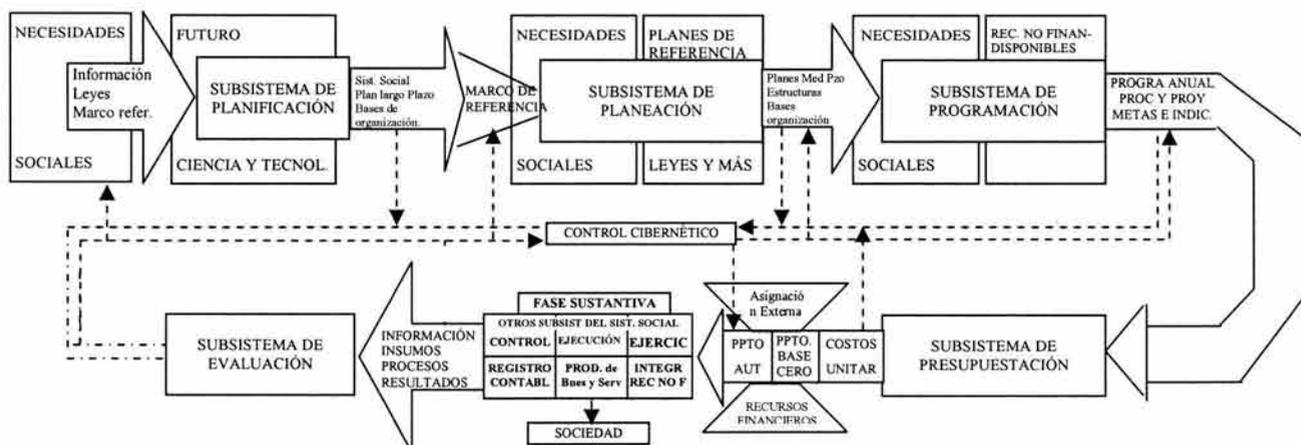
d. *Fundamentación teórica e innovaciones.*

*Se han considerado las modernas teorías sobre la evaluación, las técnicas para el diseño de índices e indicadores y de control de gestión, y la teoría cibernética aplicada a las organizaciones sociales. Se elaboran las propuestas de adaptación de esos desarrollos, en el contexto de la teoría de sistemas aplicada a las entidades públicas.*

## 6. Interacción entre los subsistemas del SPPPPE y el entorno.

Los sistemas abiertos tienen una gran interacción con el medio y cuando son dinámicos ésta es mayor. En la Fig.9.3 se intenta, no sólo mostrar las interacciones de los subsistemas entre sí, sino esencialmente las que tienen con el medio.

Fig. 9.3 Interacción entre los subsistemas del SPPPPE



Como se desprende del diagrama anterior, el subsistema de planificación es un antecedente permanente del de planeación sistémica y éste del de programación, el cual, a su vez, lo es del de presupuestación. Su relación dinámica es particularmente fuerte entre la programación y la presupuestación, de tal forma que la mayoría de los cambios, en cualquiera de ellas afecta necesariamente a la otra. Por lo que corresponde al subsistema de evaluación, las interacciones con los otros subsistemas necesariamente son regulares y continuas.

En relación con el medio, como se desprende del diagrama, el subsistema de planificación difícilmente podría funcionar sin retroalimentarse en virtud de los requerimientos que tiene de información sobre la dimensión y focalización de las necesidades sociales y de los cambios jurídicos y políticos en el entorno. El subsistema de planeación tiene los mismos requerimientos y, además, el de conocer en tiempo los marcos normativos y lineamientos del nivel global.

El subsistema de programación tiene iguales requerimientos que los anteriores pero, además, conocer los cambios coyunturales que se dan en el entorno y tener información sobre la disponibilidad de recursos de todo orden, de avances tecnológicos y restricciones de corto plazo que se dan en el medio. El subsistema de presupuestación tiene relaciones fundamentales tanto con el nivel global que le suministra los recursos financieros, como con el entorno para obtener información de precios y tarifas.

El subsistema de evaluación requiere de información fundamental, del entorno, tanto para cerciorarse de si su comportamiento fue acorde con las hipótesis originales consideradas en la planeación, como para conocer el impacto de los bienes y servicios públicos producidos y distribuidos, en el bienestar de la sociedad.

*Este capítulo puede considerarse el de mayor importancia en esta investigación, puesto que en él se presenta la propuesta de solución, es decir, se hace un perfil del modelo de asignación de recursos en las entidades públicas, mediante una concepción sistémica, tanto de la propia entidad pública como del subsistema que comprende al proceso administrativo público en su expresión adjetiva.*

*Se ha partido, para la construcción de la propuesta, de los problemas fundamentales de la asignación de recursos públicos y de la concepción teórico-filosófica que la sustenta, se han retomado los propósitos –objetivos– planteados en el capítulo 5 y se han precisado los alcances y limitaciones del modelo.*

*Partiendo de los hallazgos teóricos y empíricos, expuestos en los capítulos 6 a 8, se construyó todo un esquema de hipótesis, describiéndolas y estableciendo las definiciones conceptuales y operacionales involucradas en cada una de ellas, para arribar a una hipótesis general que pudiera considerarse como una hipótesis exploratoria resultante de toda la investigación.*

*Por último, se presenta el esquema general del modelo, indicando su sustento teórico y empírico y las aportaciones del autor, lo que permite, en los siguientes cinco capítulos, describir las características y peculiaridades de cada uno de los subsistemas que integran al modelo.*

---

# CAPÍTULO

## 10

---

### SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN

*En el capítulo anterior, se ha señalado que para arribar a una asignación de recursos racional y eficiente, es necesario, como un primer paso, definir, normalizar y perfeccionar sistémicamente a la entidad pública prestadora de los servicios públicos, orientados a la satisfacción de las necesidades sociales, objeto de la asignación de recursos. Este es un proceso que lleva años, e incluso que es permanente, ya que hay que estarse adaptando al contexto.*

*Dado que un sistema social se compone de elementos que interactúan entre sí para alcanzar una finalidad –es decir, que su estructura y funcionamiento deben diseñarse, o existen, para alcanzarla–, ésta debe determinarse. Evidentemente, el sistema social es el “todo”, y su finalidad, aun cuando pueda ser lo más importante, es “algo” de él. De ahí que se plantee una duda acerca de lo que debiera hacerse primero: la concepción sistémica de la entidad o la determinación de sus fines.*

*Dos razones resuelven la duda a favor de determinar primero la finalidad: la primera, en función de que, de no hacerlo así, habría que dar por dados esos fines, lo cual, quizá, no sería lo adecuado, o no estarían contempladas todas las visiones necesarias sobre ellos y, la segunda, porque el inicio de un proceso de planeación estratégica, del que deviene esa calificación, radica en la conceptualización de lo que se aspira ser, o lograr, en el largo plazo, es decir, la “visión de un futuro deseable”.*

*En este capítulo, en el que se diseña el subsistema de planificación, que es un subsistema del SPPPE, en primer término, se definen los objetivos y características básicas del sistema, en segundo lugar, se presenta el diseño para la elaboración del Estudio de Gran Visión y, por último, el diseño del sistema social de la entidad pública.*

#### 10.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN

##### 1. Objetivos:

Diseñar la planeación de largo plazo de la entidad pública, materializada en un estudio de gran visión y su mecanismo de reformulación en función de las exigencias del entorno, y diseñar la conceptualización de la entidad pública como un sistema social.

##### 2. Características<sup>1</sup>:

- a. Propiedades: Las de un sistema dinámico abierto<sup>2</sup>.
- b. Elementos estructurales: i) Entradas: información interna y del entorno; ii) Recursos: personal, materiales, servicios, infraestructura y memoria institucional; iii) Salidas: estudio de gran

---

<sup>1</sup> Es el capítulo 8 subcapítulo 8.5 se ha explicado la tipología diseñada por el autor de ésta investigación para ordenar las características de los sistemas en general, misma que se aplicará para este subsistema.

<sup>2</sup> Sistema dinámico abierto es el que interactúa interna (con sus partes) y externamente (con su entorno), su finalidad es, además de la importación y exportación del medio, mantener al sistema en un entorno cambiante, para seguir funcionando y encontrar así la viabilidad, mediante la generación de neguentropía. (Johansen, 1992).



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

visión, concepción sistémica de la entidad pública, revisiones y productos accesorios –encadenamiento de objetivos, desajuste del sistema formal vs el sistema social diseñado, elementos para el perfeccionamiento de procedimientos de trabajo–; iv) Frontera: la derivada de sus funciones.

- c. Elementos funcionales: i) Propósitos: diseñar, actualizar y retroalimentar al SPPPPE con estudios de planeación de largo plazo y conceptualización sistémica de la entidad pública; ii) Interacciones: con los subsistemas del sistema social y con los subsistemas del SPPPPE; iii) Procesos de transformación: planeación estratégica de largo plazo y diseño del sistema social de la entidad pública.
- d. Entorno: i) Suprasistema: SPPPPE; ii) Isosistemas: subsistemas del SPPPPE; iii) Campo de acción: el sistema social y iv) Campo de observación: el del sistema social.

## 10.2 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN (PLANEACIÓN SISTÉMICA DE LARGO PLAZO: ESTUDIO DE GRAN VISIÓN)

Este proceso, propuesto como esencial hace muchas décadas y retomado por la escuela de la planeación estratégica en los últimos tiempos, sin precisar la metodología y alcance del mismo, se ha transformado en los hechos, en México, en un pensamiento futurista de buenos deseos no fundados.

De las metodologías analizadas en el Capítulo 7, se ha seleccionado la prospectiva, entendida “como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable” (Miklos y Tello, 2002), por considerar que tiene la virtud de una gran racionalidad, dado que el futuro se construye a partir de un ideal racionalmente diseñado, acotado sólo por la restricción tecnológica, y no a partir del pasado y el presente.

En la administración pública, lo anterior es particularmente trascendente, puesto que en países como el nuestro, las necesidades sociales no satisfechas, son muy grandes, destacando la gran profundidad y extensión de la pobreza de millones de seres humanos, a quienes sería absurdo encadenar al pasado.

En México, los sectores tienen como misión atender necesidades sociales y las entidades públicas que los conforman, o coordinan, participan de esa misión en una materia específica.

El conjunto de acciones que integran este subsistema, tiene como fin satisfacer esas necesidades sociales, por lo cual, su diagnóstico y construcción de futuros de largo plazo, en todos los casos, se refieren en primer término a esas necesidades no atendidas o atendidas insuficiente e ineficientemente y, en segundo lugar, a los medios para lograrlo.

### 1. Características esenciales del proceso de planeación de largo plazo: Estudio de Gran Visión

#### a. Descripción

Es un proceso que parte de la definición de un futuro deseado o deseable<sup>3</sup>, para retornar al análisis del presente y construir las estrategias para hacerlo posible<sup>4</sup>, orientando con ello a todo el proceso de planeación y cooperando a la definición de los fines del sistema social.

Este proceso, al rebasar las metas y proyecciones, se constituye en vía constructora del futuro, tanto en lo conceptual –forma de pensar y actuar hacia el porvenir– como en lo práctico –asociado con beneficios inmediatos, cambios políticos y convencimiento en la apertura del futuro. Esta finalidad constructora podrá alcanzarse sólo si se cuenta con la participación de los tomadores de decisiones.

En suma, se concentra la atención sobre el futuro –imaginándolo a partir de él y sin más restricción que la factibilidad tecnológica– como un acto de creación, una toma de conciencia y una reflexión

<sup>3</sup> Futuro deseable o deseado, es la expresión de un estado de cosas que se ambicionan porque reflejan nuestras aspiraciones y valores (Miklos y Tello, 1997). Es una configuración del futuro idealizable que parte desde cero, eliminándose todas las restricciones que no correspondan a la factibilidad tecnológica.

<sup>4</sup> Futuro posible, es el que involucra la acción y el esfuerzo, es un dictamen de viabilidad del poder con que se cuenta, del manejo de los elementos fundamentales que diestramente utilizados darán como resultado el logro de la imagen propuesta. (Miklos y Tello, 1997)

sobre el presente para articular y hacer que converjan expectativas, posibilidades e intereses en la construcción de alternativas viables de acercamiento al futuro deseado.

#### b. Objetivos

Los objetivos de este proceso, son: 1) Formular un estudio de gran visión de la entidad pública para diseñar su futuro deseable y prefigurar las estrategias para arribar a él; 2) Elaborar escenarios de futuros posibles, seleccionar el factible y establecer valores y reglas de decisión para alcanzarlo; 3) Proporcionar elementos de largo plazo para establecer los fines del sistema social; y 4) Establecer los mecanismos para su adaptación constante.

#### c. Principios a que debe sujetarse el proceso.

Con una visión sistémica, este enfoque, en el que se da preeminencia al proceso sobre el producto, requiere de una alta participación, en búsqueda de la convergencia de puntos de vista en un escenario común, así como de creatividad e innovación<sup>5</sup>, tanto para diseñar el futuro y los instrumentos que permitan construirlo y alcanzarlo, como para formular objetivos comunes y estrategias de alta flexibilidad, compatibles con la dinámica del sistema social y su entorno.

#### d. Recomendaciones estratégicas:

Una primera recomendación es modelar el presente con base en el futuro factible<sup>6</sup> (múltiple e incierto), sin subestimar la experiencia del pasado ni los factores inerciales pero, también, sin vacilar en pensar diferente, contra la corriente.

En segundo lugar, debe movilizarse la inteligencia de la organización para transformar estructuras y comportamientos, considerando los cambios –políticos, técnicos, económicos y sociales– que conlleva y privilegiando la capacitación y el desarrollo del personal, así como la investigación, con respecto a la inversión material tecnológica.

Finalmente, debe enfatizarse que es más importante lo que sucede en las mentes de los involucrados en el proceso, que el reporte de resultados.

#### e. Aportaciones a la planeación y al subsistema.

La planeación de largo plazo prospectiva, redimensiona la totalidad del proceso de planeación, haciendo que se extienda desde la formulación de los ideales sociales más generales –diseño de los futuros deseable, posible y factible– hasta los detalles de implantación de las decisiones individuales.

Es así, que la prospectiva se constituye en un insumo básico de toda la planeación, toda vez que, además de construir escenarios de futuros posibles, prefigurar alternativas para la definición del futuro factible y aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y toma de decisiones, impulsa la planeación abierta, creativa e innovativa, basada en una visión compartida del futuro y la transformación de la potenciabilidad en capacidad y se constituye en una guía para enfrentar con eficacia y eficiencia la complejidad del contexto actual, mediante la programación.

Con respecto al subsistema de planificación, la planeación prospectiva de largo plazo: proporciona las bases para la definición de los fines del sistema social, establece el contexto más general en que se debe fundar la planeación del mediano y corto plazos, genera las estrategias directivas para la flexible y permanente adaptación del sistema social a los cambios constantes del entorno y, por ser un proceso interactivo, se constituye como un sistema dinámico abierto de interacciones permanentes con el entorno.

<sup>5</sup> Innovación es la incorporación de algo nuevo dentro de una realidad existente, en cuya virtud ésta resulta modificada. (Rivas, 2000)

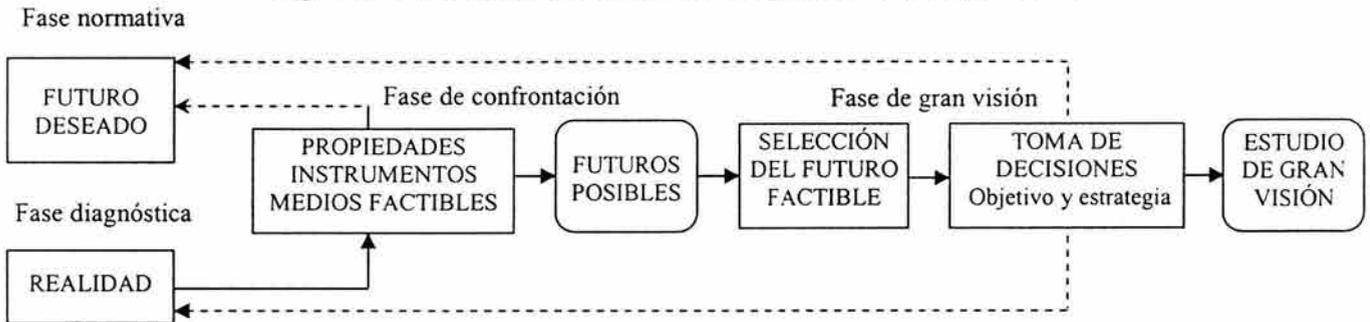
<sup>6</sup> Futuro factible, es el futuro posible seleccionado, o una combinación de éstos, que permite hacer probable el futuro deseable.

## 2. Instrumentación de la planeación prospectiva (largo plazo)

### a. Definición del proceso y sus fases.

Es un proceso transformador, cuyos insumos son la información generada por el sistema social y el entorno, cuyos recursos –creatividad, imaginación e innovación de su personal– generan un estudio de gran visión que lo mantienen informado y adaptado en relación con los cambios del entorno. Está integrado por cuatro fases, como lo muestra la Fig. 10.1

**Fig. 10.1 Proceso de Planeación Prospectiva de Largo Plazo**



La fase normativa tiene como fin el diseño del futuro deseable de la entidad pública, no sólo compuesto por ideales sino también por valores, para facilitar la reformulación de propósitos y la toma de decisiones.

La fase diagnóstica tiene dos actividades fundamentales:

En la primera se elabora un perfil del estado que guarda la entidad pública, como un todo, y cada una de sus principales partes, enfocando el grado de atención de las necesidades sociales.

En la segunda, se formula el futuro lógico, mediante proyecciones de referencia para extrapolar la realidad hacia el futuro, identificando sus fuerzas y debilidades.

La fase de confrontación identifica los medios o instrumentos de que se dispone para evaluar las dificultades y potencialidades para alcanzar el futuro deseado.

La fase de gran visión consiste en seleccionar, de entre los futuros posibles, el futuro factible, asegurando dicha factibilidad en función del entorno actual y previsible, y definiendo los objetivos y estrategias que constituirán la trayectoria de acción para hacer “probable” el futuro deseado.

### b. Responsables de la ejecución del proceso.

Para la formulación del estudio de gran visión, al igual que para la planeación de largo plazo y para toda planeación, resulta esencial una alta participación de todos los involucrados en la búsqueda de la creatividad e innovación.

Dado que el proceso de idealización promueve la “toma de conciencia” de los involucrados y los fuerza a formular su concepción de los objetivos de la organización, se debe facilitar que una gran cantidad de personas se involucre directamente, ya que la heterogeneidad de sus enfoques permite la concordancia entre participantes antagónicos, tanto en los fines como en los medios.

Los involucrados pueden dividirse en cinco grandes grupos. Los tres primeros son los responsables operativos, constituidos por los tomadores de decisiones –generalmente, en las entidades públicas mexicanas, del nivel de director general al de director–; los mandos

intermedios operativos –del nivel de subdirector al de jefe de departamento y oficina– y, por último, los elementos del área encargada de coordinar el SPPPPE, que en adelante, se denominarán coordinadores.

Los siguientes dos grupos, esenciales para la pertinencia de la planeación, son, por una parte, los afectados (beneficiarios) positiva o negativamente, y por la otra, el resto de los miembros de la entidad pública, particularmente trabajadores y empleados menores, que harán posible concretar lo planeado.

Metodológicamente, el trabajo debe ser deductivo-inductivo, por lo que debe movilizarse a toda la organización, en los niveles decisorio y operativo. Las áreas coordinadoras del SPPPPE deben diseñar manuales, recibir la información, validarla e integrarla para obtener los informes y resultantes, que deberán distribuirse a los involucrados para las observaciones finales. El informe final deberá someterse a la aprobación del órgano colegiado superior de gobierno.

Para asegurar resultados eficientes, debe crearse un grupo cuyo trabajo central sea la implantación del SPPPPE, que no se involucre ni afecte a los procesos –buenos o malos– que ya se estén dando, tales como la programación y, sobre todo, la presupuestación.

c. Época de ejecución.

El inicio del proceso del subsistema de planificación, puede darse en cualquier época; sin embargo, si la institución ha venido realizando ejercicios de evaluación institucional, posteriores al cierre del ejercicio natural, sería deseable iniciar este proceso al concluir dicha evaluación, para aprovechar la información última derivada del dictamen de los estados financieros, la rendición de cuentas, los informes de ejecución, etc.

Dada la operación iterativa del subsistema, independientemente de la sistemática captación de información de los cambios en el entorno, la actualización del estudio se debe realizar de preferencia cuando se elabora un plan a mediano plazo o cuando se detectan cambios trascendentes en el entorno o en las políticas sectoriales, pero es importante que sus resultados puedan ser definidos cuando se produzcan.

En relación con el espectro de tiempo que debe tener el Estudio de Gran Visión, no existen reglas; sin embargo, para el caso de México y dependiendo del campo de estudio, el período que debe abarcar no deberá ser menor de 12 años, con un promedio de 24 años. En campos como el energético, el ecológico y obras públicas, no deberá ser menor de 48 años.

d. Lugar de las intervenciones y participaciones.

El desarrollo de los trabajos deberá darse en los centros de trabajo de los participantes, particularmente cuando la organización formal y/o física es descentralizada, existiendo unidades (sucursales) en diferentes lugares del territorio nacional o fuera del país en cuestión, lo que permitirá una consideración más clara de los distintos entornos del sistema.

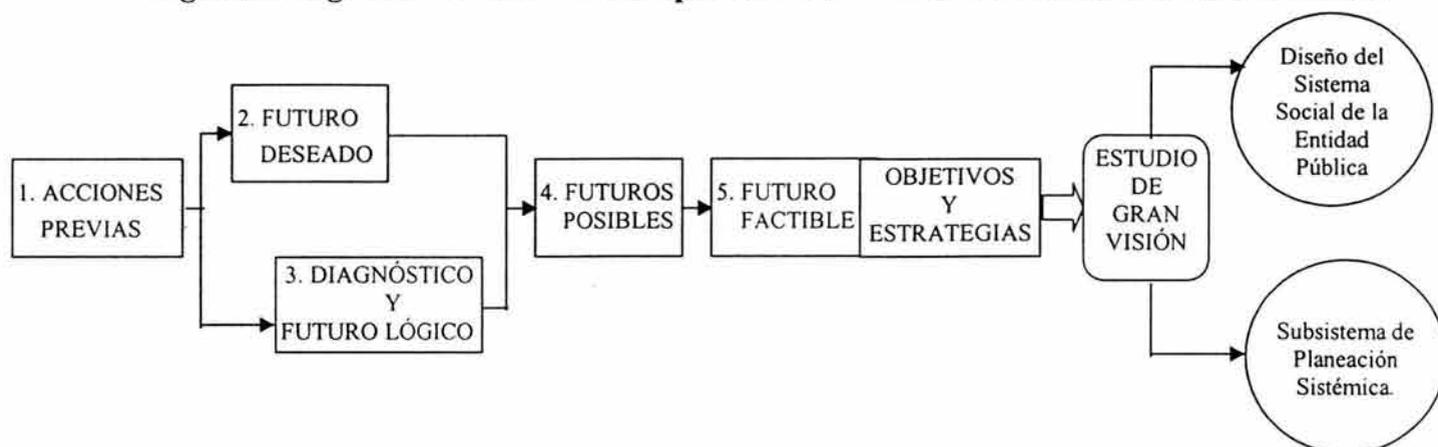
Algunos métodos y técnicas pueden implicar la participación de los involucrados en un mismo momento, en una interacción y discusión abierta, en cuyo caso será necesario buscar un lugar común de trabajo, procurando definir cuándo esos grupos deben ser homogéneos y cuándo conviene la heterogeneidad para decidir esos espacios de acción.

e. Método para la formulación del estudio de gran visión: Actividades, técnicas e instrumentos.

En la Fig. 10.2 se presenta la secuencia de las principales actividades a realizar para concluir en el estudio de gran visión, que materializa la implantación de la planeación prospectiva de largo

plazo. Las actividades que se muestran se corresponden con el proceso que en forma general, se presenta en la Fig. 10.1, anterior, pero en una forma más operativa, puesto que corresponden al cómo se lleva a cabo el proceso en la entidad.

**Fig. 10.2 Diagrama de actividades del proceso de formulación del Estudio de Gran Visión.**



En el cuadro 10.1, al final de este capítulo, se detallan cada una de las actividades y subactividades a realizar en la formulación del Estudio de Gran Visión, para cada una de las entidades, y se incluyen, así mismo, las técnicas e instrumentos a utilizar.

### 3. Función de la planeación prospectiva de largo plazo en el subsistema de planificación y en el SPPPPE.

#### a. Respecto del subsistema de planificación.

Como se desprende de lo explicado, el Estudio de Gran Visión presenta, como principal resultado, la definición del futuro factible en el largo plazo, formalizado en objetivos y estrategias generales. Éstas últimas, generadoras de creatividad y participación y adaptativas a los cambios y transformaciones constantes, representan un insumo para el diseño del sistema social de la organización –entidad pública– en la determinación de su finalidad (teleología). El sistema social será, a su vez, un insumo de esa planeación a largo plazo, para la reubicación sistémica de los objetivos y estrategias del futuro factible.

#### b. Respecto del SPPPPE.

El establecer objetivos y estrategias de largo plazo, se transforma en insumo básico de la planeación de mediano plazo y en el marco de referencia obligado de ésta y de la de corto plazo, es decir, el rumbo de esta última estará condicionando a los objetivos a lograr en el mediano plazo y éstos a los señalados en el largo plazo y en los fines últimos del sistema.

Como ya desde el inicio se explicó, el SPPPPE tiene como misión central asegurar los mecanismos para que el proceso administrativo público de las entidades públicas, tenga como leit motiv las necesidades sociales que, por lo tanto, deben estar privilegiadamente presentes en los subsistemas de planificación, planeación y programación, y dado que el subsistema de presupuestación materializa la asignación de los recursos públicos al construir el presupuesto de egresos de la entidad, que en esencia es sólo el costeo de las acciones programadas, entonces éste subsistema permite que el proceso, desde su inicio, esté orientado por dichas necesidades sociales.

### 10.3 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ENTIDAD PÚBLICA COMO UN SISTEMA SOCIAL.

Uno de los problemas ya planteado en esta investigación, que ha afectado la asignación de recursos públicos en México, ha sido el que ésta se ha realizado, declarativamente, en el contexto del proceso administrativo público, que en los hechos se encuentra desarticulado o artificialmente secuenciado, toda vez que en la relación entre la planeación y la programación persisten incoordinaciones y entre la programación y la presupuestación simplemente se pierde la interacción real, dado que el presupuesto sólo mantiene su conexión con el presupuesto del año inmediato anterior al de formulación, es decir, no existe relación entre metas<sup>7</sup> y presupuesto.

En este modelo se plantea solucionar ese problema a través del SPPPPE que, al ser un sistema, obligaría a la articulación de las etapas del proceso administrativo público. Ahora bien, para que el SPPPPE persista como tal, es condición que forme parte de un medio que funcione también como sistema, lo que implica concebir a la entidad pública como un sistema social, permitiendo que ésta logre sus fines al sincronizar eficientemente el funcionamiento de todas sus partes.

De las múltiples aportaciones teóricas y empíricas revisadas, el enfoque de sistemas ha venido aportando soluciones a problemas en las ciencias naturales, que el método científico tradicional analítico reduccionista ya no permitió, y en las ciencias sociales su aplicación ha permitido iniciar la explicación y solución de problemas antes ni siquiera claramente identificados y considerados. Por esa razón, se ha seleccionado esta metodología para solucionar el problema planteado, existiendo ya antecedentes en distintas épocas, como el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, aplicado, en la década de los años sesenta del siglo XX, en los E. U. A. y al que ya se hizo referencia en la segunda parte de este trabajo.

Esta propuesta, aun cuando se plantea casi cuarenta años después, implica no sólo una revisión de la Teoría General de los Sistemas y de todos los avances logrados, particularmente de sus aplicaciones a las organizaciones sociales, sino que también ha implicado, con base en ellos, innovar para concretar una aplicación específica a las entidades públicas mexicanas. Por todo ello, en primer lugar y a manera de preámbulo, en el siguiente apartado se explican apretadamente los esfuerzos e innovaciones metodológicas para tal fin, las que pueden analizarse con más detalle en el Apéndice 18.

#### 1. Desarrollos realizados para arribar al diseño del sistema social óptimo de las entidades públicas

En primer término, se procedió a conceptualizar la evolución que puede tener un sistema desde su existencia –ser–, pasando por su diseño óptimo –deber ser–, hasta su implantación. Con esa concepción, se procedió al análisis comparado de metodologías para la solución de problemas mediante el enfoque de sistemas abiertos, para de ahí deducir una metodología propia.

En segundo lugar, a partir de la metodología obtenida y tomando en consideración, como problema central, el diseño del sistema social de las organizaciones sociales, se dedujo una metodología para ese fin y, de ella, una específica para las entidades públicas.

Por último, se realizó un estudio comparativo de los modelos de sistemas sociales de organizaciones sociales y de él se dedujo un modelo que contuviera los subsistemas de posible aplicación a las entidades públicas, con la flexibilidad suficiente para poderlo adaptar a cada caso específico.

#### 2. Características esenciales del proceso de diseño del sistema social óptimo de la entidad pública

- a. Descripción: Proceso que permite el diseño real del sistema social “de hecho” (el existente) como un sistema formalmente expresado, sin alterar su ser; se detectan los problemas de su

<sup>7</sup> Las metas establecen la medida del producto o resultado que debe lograrse en un periodo de tiempo.

estructura y funcionamiento y, con base en un modelo, se diseña el sistema social óptimo (subóptimo<sup>8</sup>) de la entidad pública, para su implantación, control y evaluación.

El sistema social resultante es un sistema dinámico abierto, con todas sus propiedades, que afirma la interacción eficiente de sus partes para alcanzar sus fines y hace posible la interacción secuencial del SPPPPE, para asegurar una asignación de recursos justa, equitativa y eficiente.

Genera, además, una estructura funcional que regula la planeación y programación de acciones en un marco lógico, para alcanzar los fines del sistema, y que sirve como base para formalizar una estructura programático-presupuestal interna eficiente.

También establece las bases para hacer eficiente<sup>9</sup> la estructura orgánica formal (sistema formal).

b. Objetivos.

Este proceso tiene, como objetivos: 1) Diseñar e implantar el sistema social óptimo de la entidad pública; 2) Sentar las bases de funcionamiento de la entidad pública, como un “todo” encaminado a la satisfacción de las necesidades sociales; 3) Encadenar los objetivos y las actividades (detectando y desechando aquellos no pertinentes) para dirigirlos hacia el fin del sistema; 4) Generar las bases para una estructura programático-presupuestal eficiente.

c. Principios a que debe sujetarse el proceso.

En este proceso se aplica la metodología de diseño de sistemas, del enfoque sistémico, la cual requiere de una alta participación de todos los miembros de la entidad pública y una consideración eficaz de sus cosmovisiones<sup>10</sup>, en la búsqueda de la convergencia de opiniones y el consenso en las decisiones, así como de una investigación exhaustiva del entorno, y particularmente de los beneficiarios de los servicios públicos.

d. Recomendaciones estratégicas

Definir los límites del sistema total, que comprende a todos los sistemas que se ven afectados por él, a pesar de la organización formal a la cual pertenecen, y al medio, que son todos los sistemas no incluidos en él y en los cuales no tiene poder de intervención, pero sí son afectados o afectan al sistema.

Establecer los objetivos del sistema, ya que es el criterio con base en el cual se juzgará el desempeño del sistema y asegurará arribar a los fines del mismo, que son la atención de las necesidades sociales.

Determinar las estructura del sistema y las relaciones de subsistemas-agentes, ya que es indispensable agrupar actividades tales como funciones y subfunciones, que buscan objetivos similares o el logro de funciones relacionadas con otros niveles inferiores.

e. Aportaciones a la entidad pública y el SPPPPE.

Entre los múltiples beneficios de la conceptualización de la entidad pública como un sistema, se destacan, entre los más relevantes, los siguientes: 1) Considerarla holísticamente como un “todo”, antes que como la suma de sus partes; 2) Asegurar, por lo tanto, que esas partes funcionan en pos de los fines del todo; 3) Encadenar los objetivos desde los niveles menores hasta el superior, para atender las necesidades sociales y alcanzar la cohesión y armonía de sus partes para lograr su máxima eficiencia.

<sup>8</sup> Subóptimo es un término usado para significar que un sistema abierto no puede llegar a ser óptimo, puesto que en la vida real del hombre no se conocen todos los supuestos y condiciones limitantes, lo cual sí es posible en los sistemas cerrados que, por lo tanto, pueden optimizarse.

<sup>9</sup> El calificativo eficiente debe entenderse como la suboptimización sistémica.

<sup>10</sup> Cosmovisiones o concepción del mundo: valores, principios, estilos cognitivos, ideología, idiosincrasia.

El concebir a la entidad como un sistema dinámico abierto, permite abordar problemas complejos que de otra manera sería prácticamente imposible resolver. Además, la estructura funcional que emana de él, proporciona al SPPPPE un hilo conductor eficaz y eficiente que otros métodos no han proporcionado hasta la fecha.

### 3. Instrumentación del proceso de diseño del sistema social de la entidad pública

#### a. Bases para construir la metodología del diseño.

Así como en el universo existen, y han existido siempre, sistemas, con independencia de que exista una teoría que los estudie, explique o norme, las organizaciones sociales, y entre ellas las entidades públicas, existen en los hechos, conceptualizadas formalmente o no como sistemas.

A cualquier sistema existente se le denominará “sistema de hecho”. Si se desea conceptualizarlo formalmente como sistema, se hará su “diseño real”, sólo identificando en él las características formales de un sistema, y ambos estarán ubicados en “el mundo del ser”.

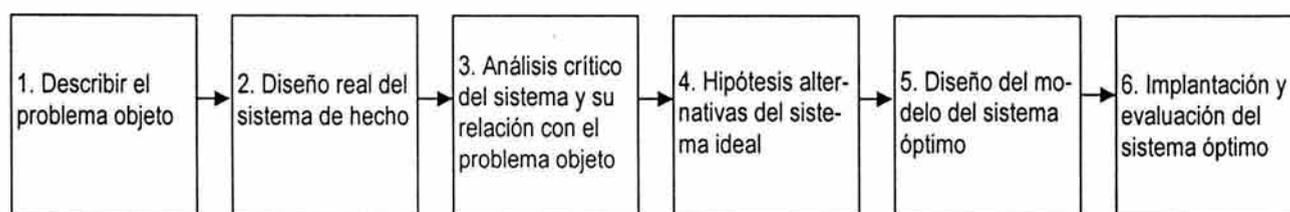
Con la formalización de la Teoría General de Sistemas, se abrieron dos formas de resolver los problemas que presentan los sistemas: una, el mejoramiento de sistemas y la otra, el diseño de sistemas.

La primera, el mejoramiento de sistemas, basada en la metodología tradicional de las ciencias –analítico-reduccionista– se reduce a buscar la solución óptima para resolver el problema, sin mayores consideraciones.

El enfoque o diseño de sistemas, ubica el problema en un sistema de nivel determinado, cuestionándolo desde sus fines hasta su estructura-funcional y entorno, evitando con ello la simple reductividad del problema para entenderlo como parte de un todo. Si se consigue el “diseño óptimo” del sistema en el que se anida el problema, se tendrá la mejor solución al problema como parte de un todo, ubicándolo en “el mundo del deber ser”.

Con esas ideas centrales, analizando y combinando diversas metodologías desarrolladas por diversos autores (ver el Apéndice 18) se construyó la que se presenta en la Fig. 10.3

**Fig. 10.3 Metodología de diseño de sistemas para la solución de problemas en sistemas abiertos**



En la primera fase se describe el problema, definiéndolo, fijando sus límites, detectando sus causas y efectos e identificando sus elementos clave: qué, quién, cuándo, dónde y cómo.

En la segunda, se elabora el diseño real del sistema de hecho, donde se ubica el problema, lo que implica precisar el nivel de ese sistema específico –subsubsistema, subsistema, sistema, macrosistema, suprasistema, etc– para formalizar sus características sistémicas –teleología, entorno, límites, elementos estructurales y funcionales y las normas, valores y reglas de su desempeño.

La tercera fase tiene como finalidad analizar críticamente el diseño real del sistema, cuestionando todos sus componentes y fines, y relacionando el problema objeto (el descrito en la primera fase, catalizador del sistema óptimo del sistema) con ellos.

En la cuarta, se elaboran hipótesis alternativas de solución para el diseño óptimo del sistema ideal, tomando en consideración las teorías idóneas para el caso e innovando.

En la quinta fase se procede al diseño del sistema óptimo (subóptimo, en sistemas abiertos), seleccionando o combinando las hipótesis, para llegar a una que oriente el diseño. Si existieran modelos ya diseñados y aceptados, se selecciona uno de ellos para realizar el diseño óptimo del sistema como un todo, incluidas todas sus partes. Ya diseñado, el sistema se evalúa, particularmente en su impacto sobre la solución del problema objeto, y se procede a compararlo con la situación real, para identificar los cambios necesarios, deseables y posibles.

Por último, en la sexta fase, se implanta el modelo diseñado del sistema, se le da seguimiento y se evalúan su funcionamiento y su impacto en la solución del problema objeto.

b. Naturaleza del proceso.

Se ha diseñado una metodología basada en la solución de problemas con enfoque sistémico, la cual mediante la modelación de la estructura y funcionamiento de la entidad pública real y su contrastación con los fines establecidos por el estudio de gran visión y los determinados previamente por la ley, arribó al diseño subóptimo del sistema social.

c. Responsables de la ejecución del proceso.

Se trata de un proceso que requiere necesariamente de la alta participación de los elementos humanos integrantes de la entidad pública. La manera más eficaz de internalizar la concepción sistémica de la entidad, es la participación del personal en todo el proceso de diseño del sistema social.

El sistema social implica, en esencia, los fines y las interacciones de los componentes para alcanzarlos. De ahí que éstos deben ser del conocimiento de toda la organización y si la participación es colectiva será más factible su internalización. El conocimiento de las interacciones no se puede alcanzar sin la información de todos los involucrados en ellas, dada su elevada interdependencia, razón por la cual, las partes no pueden ser tratadas en forma aislada.

Los agentes del cambio los podemos dividir en dos grandes grupos: diseñadores y administradores. Esto significa que es necesaria la formación de un área o su reformulación, si ya existe en la entidad, que coordine, integre la información y diseñe. En general, se acepta que entes externos faciliten el proceso. Los administradores son todos los tomadores de decisiones en distintos niveles que, en las entidades públicas mexicanas, se denominan mandos medios y superiores.

d. Época de ejecución.

El inicio del diseño del sistema social puede darse en cualquier época, ya que no está condicionado a ningún evento en especial; sin embargo, en cada caso particular conviene analizar las circunstancias para determinar un momento de inicio.

El tiempo para desarrollar el proceso, aunque muchas veces condicionado por consideraciones políticas, no debe extenderse innecesariamente por razones de costo-eficiencia, y en ningún caso deberá sujetarse a plazos ajenos al propio proceso, porque ello restaría confiabilidad a los resultados.

Implantado el diseño del sistema, deberá sujetarse de manera permanente a un calendario interanual de control y evaluación.

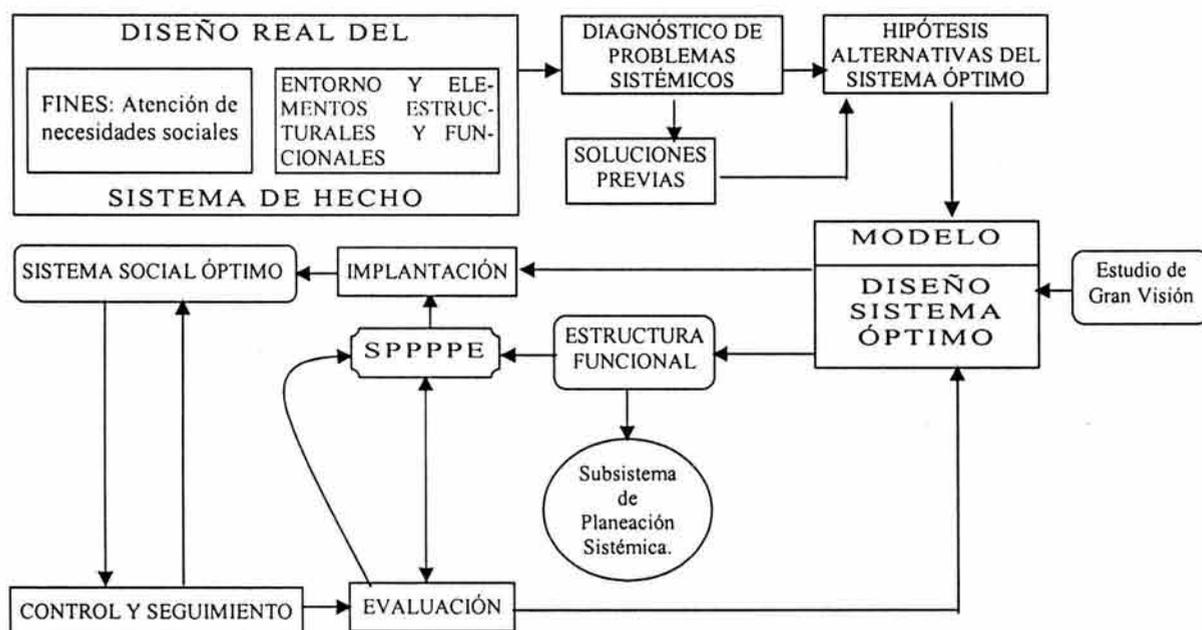
e. Lugar de las intervenciones y participaciones.

La participación en el diseño deberá darse desde el lugar o sitio donde se ubiquen los subsistemas, a través de instrumentos tales como cuestionarios y encuestas, aunque puede ser necesario, también, cuando se requiera, la concentración de los involucrados en juntas, conferencias o talleres.

f. Método específico para el diseño óptimo del sistema social de la entidad pública.

En la Fig. 10.4 se presenta la secuencia de las principales actividades a desarrollar para arribar al sistema social óptimo.

**Fig. 10.4 Esquema general del proceso para el diseño del sistema social para una entidad pública**



El diseño real del sistema de hecho, incluye la determinación de su teleología o finalidad, así como de sus propiedades, elementos estructurales y funcionales y su entorno, considerando las normas a observar, para arribar al modelo del sistema de hecho y su presentación.

Del diagnóstico, que señala los problemas que impiden el funcionamiento de la entidad como un sistema social óptimo, se elaboran algunas soluciones previas a las mismas.

Con base en tales soluciones y considerando las teorías existentes, las innovaciones factibles y las restricciones de toda índole, se elaboran hipótesis alternativas del sistema óptimo, de las cuales se evalúa su viabilidad.

De entre esas hipótesis viables se selecciona una, o alguna combinación, de ellas, para diseñar el modelo, del cual se definen todas sus características sistémicas, así como su estructura funcional. El sistema social implantado es sujeto de control y seguimiento y, por ende, de evaluación permanente, por parte del SPPPPE, constituyéndose un circuito de retroalimentación cibernética que permite una adaptación permanente del modelo.

Las actividades que muestra el diagrama del proceso de la Fig. 10.4, implican el desarrollo de una serie de subactividades y operaciones, para cada una de las cuales se señalan técnicas e

instrumentos en el Cuadro 10.2 al final del capítulo. Dichas técnicas e instrumentos podrán utilizarse selectivamente según las circunstancias y recursos de la entidad pública en cuestión.

g. Modelo de sistema social para la entidad pública.

Diversos autores han diseñado modelos para los sistemas sociales de las organizaciones sociales. Con el fin de construir un modelo para los sistemas sociales de las entidades públicas, se hizo un estudio comparativo de esos modelos, especificando sus subsistemas y funciones o programas, del cual se obtuvo, por la combinación o similitud entre sus subsistemas, uno propio, al que se incorporaron todas las peculiaridades y condicionamientos de las entidades públicas mexicanas, habiéndose llegado al que se presenta en el Cuadro 10.3. El detalle de estas deducciones constructivas se muestra en el Apéndice 19.

#### 4. Alcance y conclusiones

- 1º. El proceso, la metodología y el modelo presentados para el diseño de un sistema social óptimo de una entidad pública mexicana, son el resultado de una investigación relativamente exhaustiva en la literatura accesible sobre la Teoría General de Sistemas, de la cual se han recogido sus postulados básicos para aplicarla, en la práctica, a los sistemas sociales de las organizaciones sociales y, en particular, a las entidades públicas. Dichos resultados han sido, en buena medida, la combinación de los trabajos realizados por distintos estudiosos del tema, pero también se incorporan las innovaciones requeridas que fue posible realizar, considerando las características de las entidades públicas mexicanas, con particular cuidado en los fines del sistema y destacando el lograr una asignación de recursos que atienda las necesidades sociales eficientemente.
- 2º. En virtud de lo señalado en el punto anterior, los resultados presentados aún tienen limitaciones, particularmente en técnicas e instrumentos, a pesar de haberse llevado a cabo varios diseños e implantaciones en la realidad, no obstante, se ha podido verificar que el sólo proceso permite detectar y corregir problemas importantes, como el encadenamiento de objetivos y procedimientos para una mayor eficiencia en el logro de los fines del sistema social en cuestión. Sin duda falta mucho por desarrollar, se trata sólo de una respuesta provisional y temporal.
- 3º. El enfoque de sistemas para los problemas sociales, y en particular para los procesos de planeación, programación y presupuestación, ha sido ya planteado por un buen número de especialistas y resulta, por su concepción metodológica científica, una respuesta esperanzadora, por lo que este planteamiento debe, al menos, cooperar a mejorar la asignación de recursos públicos, si se instrumenta con voluntad política.

#### 10.4 UBICACIÓN DE LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA (LARGO PLAZO) EN EL SISTEMA SOCIAL

1. Los resultados de la planeación prospectiva de largo plazo, quedan materializados en un Estudio de Gran Visión organizado en dos grandes apartados: el primero, referido a los bienes y servicios públicos ideales que deberá generar la entidad pública y su impacto en los beneficiarios en el futuro factible y, el segundo, constituido por la imagen de los medios para producirlos, es decir de la entidad pública.

Dichos apartados estarán subdivididos en una serie de temas en que se hayan subdividido, para los cuales se han definido de largo plazo y el perfil de grandes estrategias factibles.

2. Como resultado del proceso, se ha configurado al sistema social óptimo, con sus propiedades y elementos estructurales, entre los que destacan sus subsistemas y los componentes de éstos, sus elementos funcionales y su ubicación sistémica con el entorno.

De ese sistema óptimo, como un producto accesorio, se ha definido una estructura funcional que lista la estructura de los subsistemas, sus funciones y subfunciones debidamente codificados, lo cual permitirá ubicar en ella a todos los resultados de los procesos de transformación de los subsistemas del SPPPPE.

3. Dado que se tomó la decisión de llevar a cabo, primero, el proceso de planeación prospectiva de largo plazo y, posteriormente, el de diseño del sistema social óptimo, en el mejor de los casos, es necesario compatibilizarlos, lo que implica ubicar los objetivos y estrategias de largo plazo en la estructura funcional, generando un documento con ese orden, que se denominará “Plan institucional de largo plazo”.

*En este capítulo se ha logrado diseñar el subsistema de planificación, con dos procesos de transformación, el primero establece una metodología para la planeación de largo plazo aplicada a las entidades públicas, basada en la planeación prospectiva (a partir del trabajo de Tomás Miklos), que, además, coopera a la definición teleológica del sistema de dichas entidades.*

*El segundo proceso, basado en la Teoría General de los Sistemas, y en particular en la metodología de Van Gigch para el diseño de sistemas y en los modelos de organizaciones sociales de Kast, Rosenzweig, Katz y Kant, establece una metodología para conceptualizar a las entidades públicas como sistemas dinámicos abiertos y buscar el sistema subóptimo para ellos.*

*Con los diseños alcanzados, es posible avanzar en la construcción del modelo y proceder, en el capítulo siguiente, al diseño de una metodología para la planeación sistémica del mediano plazo.*

**CUADRO 10.1 PROCESO DE PLANEACIÓN PROSPECTIVA DE LARGO PLAZO**

<b>ACTIVIDADES:</b> Subactividades Operaciones	<b>TÉCNICAS</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
<b>1. ACCIONES PREVIAS:</b>		
1°. Estructura de la entidad pública: Establecer en forma esquemática el todo y sus principales partes, de acuerdo con la información disponible.		
a) Si se cuenta con un modelo general del sistema social, combinarlo con la estructura orgánica.	• Diseño	Modelo
b) Si sólo se cuenta con las funciones, reglamento interior y diagrama de la organización, generar un esquema del todo y sus partes, con base en esos elementos.		Esquema
2°. Seleccionar las técnicas apropiadas para cada caso y diseñar los instrumentos aplicables, en función de los recursos y facilidades disponibles.	• Selección	
3°. Formular los manuales del procedimiento, conteniendo los instrumentos diseñados específicamente y sus instructivos de operación.		Norma de formulación de manuales
4°. Llevar a cabo las pruebas piloto de los manuales e instructivos.	• Pruebas piloto	
5°. Capacitar a todas las personas de la organización involucradas en el proceso.	• Capacitación	
<b>2. FUTURO DESEADO:</b> Configuración del “futuro idealizable”, que parte de cero (sin considerar el pasado y el presente), eliminando todas las restricciones que no correspondan a la factibilidad tecnológica, que comprende:		
1°. La evaluación tecnológica aplicable en cada caso, la de la entidad pública, la externa a la entidad, nacional e internacional, y la prevista en el espectro temporal del estudio.	• Pronóstico tecnológico	• Cuestionarios • Entrevistas • Estudios existentes sobre el tema
2°. Construir una o varias imágenes del futuro, preferentemente en distintos escenarios: a) hipotéticos; b) integrales; c) relevantes; d) creíbles; e) útiles; y f) comprensibles, que dependerán de concepciones, deseos, ideales o comportamientos distintos respecto a las variables consideradas. Las imágenes serán esencialmente cualitativas; sin embargo, si existe la posibilidad de expresar órdenes de magnitud, debe hacerse.	• Delphi • Escenarios	Cuestionarios (formatos)

<p>3°. Integrar las visiones de los distintos segmentos de la entidad pública, confrontando particularmente las de decisores y operadores involucrados, hasta alcanzar una imagen normativa que conteste a la pregunta: ¿cuál es el futuro que deseamos?.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Árbol de pertinencia</li> <li>• Compass</li> </ul>	<p>Conferencia Taller de promoción de ideas (TPI)</p>
<p><b>3. DIAGNÓSTICO Y FUTURO LÓGICO:</b> El diagnóstico es el conjunto de actividades esenciales para determinar el estado o situación del presente y del pasado, detectando fortalezas y problemas existentes y estableciendo sus causas y orígenes y sus efectos e impactos. El futuro lógico es una imagen que se construye extrapolando la realidad hacia el futuro, identificando claramente sus fuerzas y debilidades, que permite una crítica del presente, fungiendo como una caja de resonancia que amplifica las contradicciones existentes en él. Comprenden las siguientes actividades:</p>		
<p>1°. Focalización y dimensionamiento de los beneficiarios de los servicios públicos, especificando la cobertura, calidad y pertinencia de éstos últimos y los déficit de atención, señalando los problemas que han causado dichos déficit. La detección deberá realizarse por las áreas responsables directas de la prestación de los servicios, para validación de los coordinadores y revisión y aprobación de los involucrados decisorios. Los estudios externos suelen ser muy útiles, para evitar la ceguera de taller.</p>		
<p>2°. Determinación y análisis de problemas: Detección de los problemas, mediante el método inductivo-deductivo, desde las áreas operativas hasta las decisorias. El grupo coordinador integrará, validará y generará un reporte que retornará a todos los involucrados para su validación final.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delphi</li> <li>• Análisis morfológico (1a. Parte)</li> <li>• Árbol de pertinencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Árbol de problemas.</li> <li>• Estadísticas</li> <li>• Evaluaciones cuantitativas</li> </ul>
<p>3°. Determinación del futuro lógico: Análisis de las tendencias al futuro, a partir del comportamiento pasado y presente de cada elemento del sistema u organización objeto de estudio, que se deriva del diagnóstico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de impactos</li> <li>• Pronóstico</li> <li>• Proyección</li> <li>• Mapa contextual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de regresión</li> <li>• Conferencia</li> <li>• Cuestionarios (formatos)</li> </ul>
<p><b>4. FUTUROS POSIBLES:</b> Determinación de las distintas aproximaciones al futuro deseado, con base en el análisis de los medios existentes para lograrlo, así como de los cambios e innovaciones dados y de otros, factibles y deseables, en el trayecto entre el presente y el futuro deseado, considerando la necesaria alteración de la trayectoria planteada por el futuro lógico calculado. Esta determinación comprende:</p>		

1°. El análisis de los medios existentes, determinados en el inventario del diagnóstico, y de su impacto en el futuro lógico.		
2°. Los incrementos viables de los medios eficientes, la sustitución y eliminación de medios ineficientes y las condiciones para ello en el tiempo del estudio, así como las innovaciones factibles para la existencia de nuevos medios alternativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delphi</li> <li>• Evaluación tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios (formatos)</li> <li>• Conferencia</li> <li>• Pronóstico tecnológico</li> <li>• Matriz de decisiones.</li> </ul>
3°. La construcción de escenarios –futuros posibles– a partir de los medios y estrategias nuevas y creativas posibles, para alcanzar la imagen normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escenarios</li> <li>• Árbol de pertinencia</li> <li>• Matriz de impactos cruzados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Conferencias</li> <li>• Matriz de decisiones</li> </ul>
<p><b>5. SELECCIÓN DEL FUTURO FACTIBLE:</b>  Determinación de la trayectoria de acción practicable que vuelva probable al futuro deseado, determinando los objetivos y las estrategias para alcanzarlos, las cuales, a partir de los instrumentos disponibles y potenciales, en una combinación adecuada, transformen lo deseable en factible. Esta tarea comprende las siguientes actividades:</p> <p>1a. Selección, de entre los futuros posibles o una combinación de éstos, de un futuro que, combinando los instrumentos disponibles y posibles, permita el mejor acercamiento al futuro deseado, a lo que se llamará el futuro factible, a través de la participación de los involucrados decisorios y operativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de impactos cruzados</li> <li>• Árbol de pertinencia</li> <li>• Delphi</li> <li>• Compass</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de decisiones</li> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Conferencias</li> </ul>
2a. Precisión de los objetivos y las estrategias para alcanzarlos –principales componentes formales del futuro factible– con particular cuidado en la estimación de éstas últimas en su relación con el entorno presente y el futuro, mediante un proceso inductivo-deductivo que realizarán paralelamente los involucrados decisores y operativos, que será integrado y validado por los coordinadores, y retornado a la revisión de ambos involucrados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delphi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Conferencia</li> </ul>
3a. Integración y redacción del reporte final del Estudio de Gran Visión, cuyo producto relevante es el futuro factible, expresado formalmente en términos de objetivos y estrategias, para la revisión y observaciones de los involucrados decisores y operativos y aprobación del órgano colegiado superior de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compass</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia</li> </ul>

**CUADRO 10.2 METODOLOGÍA DE DISEÑO DEL SISTEMA SOCIAL  
PARA UNA ENTIDAD PÚBLICA<sup>1</sup>**

ACTIVIDADES Subactividades Operaciones Tareas	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
<b>1. FORMULAR EL DISEÑO REAL<sup>2</sup> DEL “SISTEMA DE HECHO”<sup>3</sup>.</b>		
a. Determinar su teleología: fines explícitos e implícitos y su naturaleza.		
i. Precisar los fines legales y coyunturales de referencia.	Inv. Doc. <sup>8</sup> .	LOAP <sup>9</sup> Dec. Creación <sup>10</sup> /PN o ED <sup>11</sup> /PS <sup>12</sup>
ii. Considerar los fines de largo y mediano plazo.	Inv. doc.	EGV <sup>13</sup> y PS o I <sup>14</sup>
iii. Determinar el universo de beneficiarios, clasificados y caracterizados (considerando sus distintos comportamientos políticos)	Inv. doc. Delfos (Delphi) Proyección	Estadísticas Cuestionarios-Formatos Regresiones
iv. Precisar los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.	Inv. doc. Delfos	Catálogo de Servicios Públicos Cuestionarios-Formatos
v. Determinar el alcance de los servicios públicos en términos de cobertura, calidad, pertinencia e impacto.	Inv. doc. Proyecciones Delfos Matriz de decisión	Estadísticas prest. servicios Regresiones Cuestionarios-Formatos Matriz de dos factores
vi. Determinar los déficit de cobertura, calidad, pertinencia e impacto.	Cálculo Delfos Matriz de decisión	Matemáticas y Estadísticas Cuestionarios-Formatos Matriz de dos factores
vii. Determinar el nivel de encadenamiento de sus múltiples objetivos.	Árbol de pertinencia	Árbol de objetivos
viii. Determinar los fines de la entidad pública.	Imágenes Alternativas	Cuestionarios, entrevistas y Taller PI <sup>15</sup>
b. Determinar las demás características del sistema social de la entidad pública.		
i. Identificar su entorno y límites (E) nacional e internacional.	Análisis de fuerzas Inv. doc. Inv. campo	Cuestionario-formato Información Encuestas
ii. Determinar las características de su sistema formal	Inv. doc.	Reglamento Int., Manual de Org y Otros, Entrevistas, Taller PI
iii. Identificar sus principales elementos funcionales: procesos de transformación <sup>4</sup> (T) interacciones internas (encadenamientos de sus múltiples procedimientos) (A) y con el medio (C)	Análisis morfológico Delfos, Pronóst. Tecnológ. KJ; Insumo-producto Matriz de decisión	Manual de operación y proced. Cuestionarios-Formatos Descrip. Sintet. De procedimientos Entrevistas Taller PI Matriz multidimensional Matriz de dos factores
iv. Identificar sus principales elementos estructurales: 1) Entradas	Delfos e Inv. Doc.	Cuestionario-formato y diferencial semántico

2) Recursos <sup>5</sup>	Delfos e Inv. Doc.	Cuestionario-formato, manuales, reglamentos y contratos colectivos
3) Salidas	Delfos e Inv. Doc.	Cuestionario-formato, manuales de calidad
4) Elementos de control cibernético <sup>6</sup>	Delfos e Inv. Doc.	Cuestionario-formato, sistemas de información
v. Considerar las normas (principio de legalidad y estado de derecho), políticas y mecanismos de poder de los grupos (esencialmente políticos), que intervienen y condicionan las interacciones (O).	Inv. Doc. KJ	Reglamentos, contratos, manuales de políticas Cuestionarios y Diagrama de relaciones entre grupos Entrevistas
vi. Integrar la cosmovisión (valores, principios, y cognición) de las personas que intervienen y condicionan las interacciones en razón de su heterogeneidad y del gran número de ellas (W).	Conferencia de búsqueda Intuiciones sistemáticas	Cuestionarios-formatos Entrevistas Taller PI Escala de: Guttman, Likert y Thurstone
c. Diseño real del sistema de hecho		
i. Selección de un modelo	Analogías	Modelos disponibles
ii. Diseño real del sistema de hecho	Mapeo contextual, Matriz de decisiones Juego de simulación	Matriz multidimensional, Matriz dos factores, Taller de PI
iii. El modelo del sistema de hecho y su presentación. (Diseño real)	Síntesis	Esquema y Conferencia
<b>2. DESCRIBIR LOS PROBLEMAS DE LA ENTIDAD PÚBLICA QUE IMPIDEN QUE FUNCIONE COMO UN SISTEMA SOCIAL ÓPTIMO<sup>7</sup>.</b>		
a. Cuestionar críticamente los fines del sistema social de hecho.	TKJ y Compass Imágenes alternativas Matriz de impactos cruzados	Taller PI Cuestionarios-Formatos Entrevistas Diagrama de bloque Matriz multidimensional
b. Identificar los problemas de la entidad pública con el entorno (de entrada y salida).	Árbol de pertinencia Ariole, KJ y Juegos de simulación Proyección	Árbol de problemas Taller PI  Regresiones
c. Detectar los problemas en los elementos estructurales y funcionales.	Matriz de impactos cruzados Árbol de pertinencia Juegos de simulación	Diagrama de bloque Matriz multidimensional Árbol de problemas Taller PI
d. Identificar los problemas derivados de las normas, políticas y mecanismos de poder.	Matriz de impactos cruzados Delfos Conferencia de búsqueda	Matriz multidimensional Diagrama de bloque Cuestionarios-Formatos Taller PI
e. Identificar los problemas, impactos y restricciones, derivados de las cosmovisiones de las personas, de su heterogeneidad y número.	Conferencias de búsqueda Matriz de impactos cruzados	Taller PI  Matriz multidimensional Diagrama de bloque
f. Analizar los efectos de los problemas sobre los fines del sistema.	Matriz de impactos cruzados Imágenes Alternativas	Matriz multidimensional Cuestionarios Entrevistas  Taller PI

<b>3. OBTENER ALGUNAS SOLUCIONES PREVIAS Y PROVISIONALES.</b>		
a. Usar el diagnóstico que resulta de los incisos “a” a “b” del punto 2, para detectar soluciones parciales y de fácil y rápida instrumentación TKJ	TKJ Compass	Taller PI
b. Identificar los cambios deseables y posibles	Escenarios Conferencia de búsqueda	Taller PI
c. Obtener las opciones prioritarias	Priorización Escenarios	Modelo
d. Elaborar recomendaciones (soluciones estratégicas aceptables)	Compass	Taller PI
<b>4. ELABORAR HIPÓTESIS ALTERNATIVAS (DEFINICIÓN RAÍZ) DEL PERFIL DEL SISTEMA IDEAL PARA SU DISEÑO</b>		
a. Identificar teorías idóneas que modelen el sistema, si existen.	Inv. Doc. y Analogías	Modelos
b. Innovar, en distintas combinaciones, cambios a los incisos “a” y “b” del punto 1, para solucionar sus problemas.	Matriz de impactos cruzados Escenarios Compass	Matriz multidimensional Diagrama de bloque y análisis matricial Taller PI
c. Determinar las principales restricciones legales, políticas, ideológicas, económicas, tecnológicas y en razón de las competencias e idiosincrasia del personal de la entidad pública.	Análisis crítico de información Matriz de decisión	Información Tabulaciones Matriz de dos factores
d. Evaluar la viabilidad de las hipótesis en función de las restricciones.	Evaluación tecnológica Compass Matriz de decisión	Cuestionarios-Formatos Taller PI Matriz de dos factores
<b>5. DISEÑAR EL MODELO DEL SISTEMA ÓPTIMO.</b>		
a. Seleccionar alguna de las hipótesis alternativas o combinar varias para, con base en ellas, diseñar el modelo.	Compass Juegos de simulación	Taller PI
b. Investigar si existen modelos diseñados de organizaciones sociales –preferentemente públicas– que de alguna manera contribuyan al diseño del sistema óptimo.	Inv. Doc. Analogía	Modelos
c. Definir todas las características del modelo conforme a los incisos “a” y “b” del punto 1	Árbol de pertinencia Matriz de impactos cruzados Mapeo contextual Técnicas diversas de diseño	Árbol de objetivos Matriz multidimensional  Modelo seleccionado
d. Evaluar el posible impacto del diseño del sistema social óptimo, en la entidad pública en funciones y en el entorno a ésta.	Matriz de decisiones Evaluación tecnológica Compass	Matrices Cuestionarios-formatos Modelos de optimización Taller PI
e. Comparar la propuesta con la situación real e identificar los cambios	Analogía	Modelo real o modelo óptimo
f. El sistema óptimo (informe y presentación)	Síntesis	Esquema y conferencia

g. La estructura funcional (Catálogo de sistemas, subsistemas, funciones y subfunciones)	Síntesis	Sistema óptimo modelado
<b>6. IMPLANTACIÓN DEL MODELO DISEÑADO</b>		
a. Documentación de los cambios y capacitación	Formulación documental	Manuales e instructivos
b. Legitimización y consenso	TKJ, Delfos	Taller PI, Póster, encuesta
c. Operación inicial, ajuste y operación regular	Dirección	Mando y supervisión
<b>7. SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN</b>		
a. Rutinas de seguimiento	Ingeniería de sistemas	Sistemas computacionales
b. Comparación salidas contra estándares	Cálculo y Delfos	Información estadística, administrativa y contable
c. Revisión de resultados	Compass	Taller PI
d. Evaluación y retroalimentación al sistema (retrospectiva y prospectiva)	Compass	Taller PI

<sup>1</sup> Entidad pública: Organización social pública, entendida para México como una dependencia o entidad paraestatal, en la que, de acuerdo con Johansen (1992), coexisten tres sistemas: el sistema formal que definen las leyes, decretos, organigramas, reglamentos o manuales; el sistema social y el que resulta de las diferencias entre ambos, denominado sistema informal, constituido por interacciones informales.

<sup>2</sup> Diseño real, es el que se hace del "sistema de hecho"

<sup>3</sup> Sistema de hecho, es un sistema que existe "en los hechos" y que no ha sido conceptualizado como sistema

<sup>4</sup> Los procesos de transformación son los que mutan las entradas en salidas y, sistémicamente, casi siempre se ubican en el subsistema de producción de bienes y/o servicios. En las entidades públicas, los recursos materiales y financieros tienen la importante particularidad de ser públicos, propiedad del Estado y, por ende, de la sociedad.

<sup>5</sup> Los recursos en un sistema hombre-máquina abierto, tienen, como elementos últimos, bienes de capital (activos fijos) tangibles e intangibles y personas organizadas y posicionadas de alguna manera, conforme a un modelo de organización o en subsistemas

<sup>6</sup> Control cibernético: Mecanismo de control que genera información acerca de cómo lo está haciendo el sistema en la búsqueda de su objetivo y la introduce nuevamente al sistema –retroalimentación– para hacer las correcciones necesarias a fin de lograr su objetivo

<sup>7</sup> Diseño óptimo de un sistema, es aquel que perfecciona al diseño real o a otro que fue óptimo y entró en crisis. El término óptimo en sistemas abiertos equivale a subóptimo, pues sólo se pueden optimizar sistemas cerrados, en tanto que los abiertos se lograrán optimizar sólo parcialmente

<sup>8</sup> Inv. Doc. Investigación documental y en medios magnéticos

<sup>9</sup> LOAP: Ley Orgánica de la Administración Pública

<sup>10</sup> Decreto de creación: Particular atención en la exposición de motivos o los considerandos. Seleccionar, de las funciones y atribuciones, los que realmente son objetivos

<sup>11</sup> PNoED: Plan Nacional o Estatal de Desarrollo.

<sup>12</sup> PS: Programa Sectorial.

<sup>13</sup> EGV: Estudio de Gran Visión

<sup>14</sup> PSol: Programa Sectorial o Institucional de Mediano Plazo.

<sup>15</sup> Taller PI: Taller de promoción de ideas.

Caracterización de componentes de los sistemas blandos según Checkland (1981)

C Clientes favorecidos o perjudicados con el sistema

A Actores que realizan actividades definidas

T Transformación de entradas en salidas

W Concepción del mundo (Weltanschauung)

O Ocupante propietario que puede modificar el sistema

E Entorno o elementos de la restricción

**CUADRO 10.3 MODELO SISTÉMICO DE UNA ENTIDAD PÚBLICA  
SUBSISTEMAS Y SUS FUNCIONES**

1. **SUBSISTEMA DE INTERACCIÓN CON EL ENTORNO Y ADAPTACIÓN.** Tiene como propósito identificar, estudiar y pronosticar los sucesos del entorno biosocial, particularmente los cambios en las necesidades, valores y propósitos sociales, para incorporar en su propia estructura, tanto la participación racional y protectora de la sociedad, como la adaptación cíclica y permanente de sus procesos, de manera que se provoquen influencias contradestructoras cuando el metasistema ambiental se vea amenazado por dislocaciones o desequilibrio y lograr la legalización del sistema en el medio, a través de las siguientes funciones:
  - a. Información y comunicación permanente con el entorno.
  - b. Exportación de bienes y servicios públicos (de mercado y no de mercado).
  - c. Identificación y consideración de los valores, ideología y propósitos de la sociedad.
  - d. Detección y consideración de las necesidades sociales.
  - e. Detección, evaluación y pronóstico de los cambios en el entorno.
  - f. Mecanismos de retroalimentación al sistema de los cambios en el entorno, para efectos del ciclo de adaptación, con flexibilidad.
  - g. Prevención y control relativo de las fuerzas del cambio.
2. **SUBSISTEMA DE CONDUCCIÓN, COORDINACIÓN Y REGULACIÓN.** Tiene como propósito orientar al sistema hacia sus fines, dirigiendo el logro de los objetivos generales de la organización a través de la suboptimización de los objetivos de los diferentes subsistemas y de las siguientes funciones:
  - a. Transmisión e internalización de los objetivos generales a los subsistemas y la organización.
  - b. Toma de decisiones superiores: Objetivos, políticas, normas y seguimiento y aprobación de resultados e impactos de oportunidad y riesgo, del y al entorno.
  - c. Representación y ejercicio de atribuciones legales.
  - d. Coordinación de los subsistemas y la organización formal.
  - e. Seguimiento de los planes estratégicos.
  - f. Dirección y control de las acciones: Mando, supervisión, control y resolución de conflictos.
3. **SUBSISTEMA SPPPPE.** Tiene como propósito integrar sistémicamente el proceso administrativo público, en sus etapas adjetivas –planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación–, regulando su interacción y enlazando coherentemente sus objetivos para alcanzar los fines del sistema social, a través de las siguientes funciones:
  - a. Planificación: Planeación prospectiva de largo plazo y diseño y mantenimiento del sistema.
  - b. Planeación: Planeación estratégica de mediano plazo y diseño de estructuras.
  - c. Programación: Planeación de corto plazo.
  - d. Presupuestación: Presupuesto “meta” anual, base cero.
  - e. Evaluación: Retroalimentación cibernética para ajuste flexible del sistema.
4. **SUBSISTEMA ESTRUCTURAL DE LA ORGANIZACIÓN.** Tiene como propósito establecer las bases de la organización del sistema formal de la entidad pública, para precisar la diferenciación –división del trabajo–, la integración-autoridad, la estructura jerárquica, la unidad de mando y el espacio de control y los roles –carta de organización y procedimientos. Así mismo, buscará la mayor compatibilidad con la organización, del sistema social sujeto a las leyes: del crecimiento, cultura, tamaño óptimo, jerarquía, inestabilidad y persistencia del rol, a través de las siguientes funciones:

- a. Identificación y clasificación de actividades requeridas.
- b. Determinación de la ubicación jerárquica de los componentes y partes (unidades, departamentos) para asignar las actividades.
- c. Determinación de funciones, tareas, puestos y posición del personal.
- d. Diseño de normas, reglas, políticas y procedimientos para cada subsistema.
- e. Diseño y jerarquía del flujo de autoridad, comunicación y trabajo.

**5. SUBSISTEMA DE OBTENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE INSUMOS Y RECURSOS:**

Tiene como propósito apoyar a los demás subsistemas en sus requerimientos de insumos, pero particularmente al subsistema de prestación de servicios o producción de bienes públicos, para que pueda llevar a cabo el proceso de transformación. Realiza y regula las operaciones de importación de las corrientes de entrada –bienes, servicios y recursos financieros y de inversión– y la exportación de las corrientes de salida –bienes y servicios públicos–, a través de las siguientes funciones:

- a. Ejercicio, registro y contabilización de los recursos financieros.
- b. Provisión de insumos (materiales y servicios) con base en las necesidades del sistema y de los subsistemas.
- c. Integración de los recursos de inversión requeridos en cada subsistema.
- d. Apoyo a la exportación de bienes y servicios públicos producidos.

**6. SUBSISTEMA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS O PRODUCCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.**

Tiene como propósito transformar los insumos del entorno social y los productos intermedios de los demás subsistemas, en bienes y servicios públicos que se exporten para la satisfacción de las necesidades sociales, lo que lo hace el centro de la organización y le da al sistema social de la entidad pública la característica de sistema dinámico abierto, a través de las siguientes funciones:

- a. Normar la prestación de los servicios y la producción de los bienes.
- b. Programar y controlar la prestación o producción.
- c. Llevar a cabo el proceso de transformación de corrientes de entrada en corrientes de salida.
- d. Exportar los bienes y servicios públicos.

**7. SUBSISTEMA DE MANTENCIÓN DE LAS RELACIONES PSICOSOCIALES:**

Tiene como finalidades: 1) mantener la estabilidad de las relaciones interpersonales en el ámbito de la organización, reconociendo e identificando los procesos entrópicos, para buscar el equilibrio dinámico del modo existente de relaciones y disminuir el rechazo y la emigración de sus miembros a otros sistemas y 2) proporcionar apoyo y sustentabilidad a las relaciones sociales que atiende el subsistema de interacción con el entorno biosocial, particularmente en materia de estrategias psicosociales y de sensibilización, capacitación y educación ambiental, a través de las siguientes funciones:

- a. Administración del personal: reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y control.
- b. Administración de relaciones obrero patronales.
- c. Desarrollo de las relaciones interpersonales.
- d. Detección e inducción de actividades, percepción y motivación del personal.
- e. Establecimiento de dinámicas de grupos y sistemas de influencias.
- f. Transmisión de normas y valores.

**8. SUBSISTEMA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA.** Tiene como propósito realizar la investigación científica y tecnológica e inducir la innovación para asegurar la pertinencia, calidad y formas de ampliación de la cobertura de los bienes y servicios públicos, que hacen posible el fin del sistema social, que es la satisfacción de las necesidades sociales, a través de las siguientes funciones:

- a. Detección de necesidades de innovación científica y tecnológica.
- b. Planeación y normatividad de la investigación.
- c. Programación, desarrollo y control de la investigación.
- d. Evaluación, divulgación y transferencia de resultados.

---

# CAPÍTULO

## 11

---

### SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN SISTÉMICA

*En el capítulo precedente se ha diseñado a la entidad pública como un sistema subóptimo, en el que sus fines además de estar definidos por el derecho, están también influenciados por los objetivos determinados por la planeación prospectiva de largo plazo, tratada en el propio capítulo como un proceso de transformación del subsistema de planificación.*

*En este capítulo se desarrollan todos los componentes de la planeación de mediano plazo, en un marco en el que el sujeto de ésta, la entidad pública, ya se conceptualizó como sistema y su objeto se orienta y ubica en la planeación prospectiva de largo plazo, independientemente de otros elementos coyunturales a considerar en ese marco.*

*La piedra angular en que descansa la formulación de los planes de mediano plazo, son las necesidades sociales, por lo que adquiere particular importancia la realización de diagnósticos y pronósticos que dimensionen y focalicen debidamente esas necesidades sociales.*

*Con este encadenamiento, se inicia la búsqueda de integralidad del proceso administrativo público, que se planteó como problema al conectar la planeación de largo plazo con ésta, de mediano plazo y a su vez, en ésta última, dejar las bases explícitas para la de corto plazo.*

Sin duda, la adopción de la planeación estratégica en el sector público de México, es un avance (metodológico), aunque con independencia de prejulgar su bondad científica, no modifica el problema ya planteado sobre la desarticulación del proceso administrativo público, pues en su expresión de corto plazo –la programación– se presenta el rompimiento de las interacciones con la presupuestación, la que al estar basada en el incrementalismo, se encuentra desvinculada de lo programado, persistiendo el problema de una ineficiente asignación de recursos, en detrimento de las necesidades sociales.

En lo que a las características de la planeación estratégica se refiere, y sin profundizar en ellas, puede decirse que aun cuando llenan algunos de los requisitos de una planeación sistémica<sup>1</sup>, no sólo no están concebidas alrededor de la entidad pública como un sistema social, sino que muestran, en algunos casos, serias debilidades metodológicas.

---

<sup>1</sup> Tales como planear para hacer viable un futuro determinado, plantearse la necesidad de cierto encadenamiento de objetivos, considerar el sistema de valores (aun cuando no necesariamente filosófico-humanísticos, denominados estratégicos), vislumbrar el cambio y la innovación y considerar el medio ambiente.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Como una alternativa a la planeación estratégica, en esta propuesta se postula a la planeación sistémica en cualquiera de sus tres ámbitos temporales –largo, mediano y corto plazo–, bajo las siguientes consideraciones esenciales:

- 1a. Que la interacción humana tiene lugar en sistemas dinámicos abiertos, de elevada interdependencia y complejidad organizada, en los cuales los efectos cibernéticos son de suprema importancia.
- 2a. Que es un proceso de toma de decisiones dirigido al logro de objetivos, que busca la reducción de la complejidad y la organización del proceso.
- 3a. Que debe tratar la totalidad de los sistemas, incluido de manera preponderante el medio y la propia planeación.
- 4a. Que es un enfoque normativo para el futuro, que enfatiza la selección de valores que satisfacen los imperativos moral –estándares éticos de conducta– y social –soluciones de utilidad social.

Por tanto, se considera que la planeación sistémica es un sistema creativo e inductor de cambio, no sólo tecnológico, sino en todas las dimensiones de la realidad, incluyendo el ecosistema, buscando el “equilibrio ecológico”.

Este capítulo se enfoca a la planeación sistémica de mediano plazo, cuyo marco de referencia está dado por los fines del sistema y la visión de largo plazo, del futuro factible, ya tratados en el capítulo anterior. En el primer subcapítulo se explicará la planeación sistémica como un subsistema del SPPPPE; en el segundo, el proceso de diseño de la estructura programático-presupuestal interna, en el tercero, el proceso de planeación de mediano plazo; en el cuarto, el diseño de la estructura de procesos y proyectos; en el quinto, las aportaciones a la organización –ajustes al sistema formal–; y en el sexto, algunas prevenciones generales.

## 11.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN SISTÉMICA

### 1. Objetivos:

Diseñar la planeación de mediano plazo y las estructuras programático-presupuestal y de procesos y proyectos de la entidad pública, y aportar elementos de acercamiento del sistema formal al sistema social.

### 2. Principios:

- 1°. El proceso de planeación es un sistema dinámico abierto que actúa en todos los sistemas, incluyendo el medio.
- 2°. Su entorno es el ecosistema que abarca a todos los sistemas, incluyendo el medio y la planeación, considerados también sistemas.
- 3°. Su propósito es inducir cambios en el sistema de valores y en el estado del medio, para producir consonancia entre ellos.
- 4°. Su método es la organización del proceso para cambiar lo que “es” en lo que “debería ser”.
- 5°. Sus fines se derivan de normas, valores y objetivos controlados directamente por éstos últimos.
- 6°. Su concepto del futuro es el “futuro deseado”, es decir, debe postularse o inventarse y no puede imaginarse del presente; es un futuro no lineal, de valor múltiple, no predecible o causal, que rebasa la factibilidad tecnológica presente.
- 7°. El proceso que busca se orienta a la utilidad social.

- 8°. Sus normas o valores se encaminan a un balance ecológico para implantar soluciones de integración que reducen la entropía y organizan el ecosistema a un nivel más elevado.
- 9°. La verificación de normas se hace con base social y se legitima empíricamente a través del proceso social.

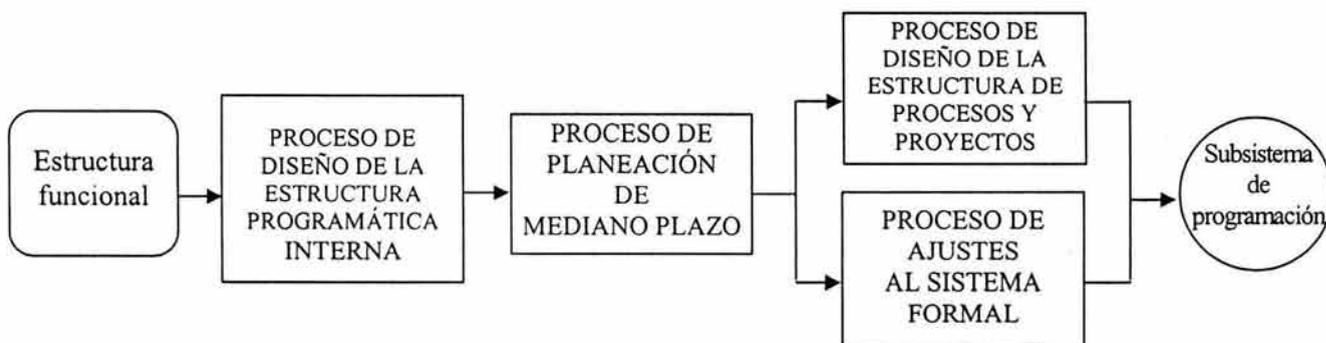
### 3. Características.

- Propiedades: Las de un sistema dinámico abierto.
- Elementos estructurales: i) Entradas: información interna (particularmente, de los subsistemas de planificación y evaluación) y del entorno (particularmente, el marco normativo establecido por las leyes y reglamentación aplicables); ii) Recursos: personal, materiales, servicios, infraestructura, conocimiento e información acumulada; iii) Salidas: planeación de mediano plazo, estructuras programático-presupuestal y de procesos y proyectos, aportaciones para ajustes al sistema formal; y iv) Frontera, la derivada de sus funciones.
- Elementos funcionales: i) Propósitos: los indicados como objetivos en el 11.1.1 para retroalimentar al SPPPPE; ii) Interacciones: internas, con los subsistemas del sistema social y con los subsistemas del SPPPPE, y externas, con el aparato de las dependencias globalizadoras (SEP, SHCP, SFP, entre otras) y las técnicas (INEGI y CONAPO, entre otras); y iii) Procesos de transformación: planeación sistémica de mediano plazo, diseño de estructuras y aportaciones a la organización formal.
- Entorno: i) Metasistema: el ecosistema; ii) Suprasistema: el sistema social de la entidad pública; iii) Macrosistema: SPPPPE; iv) Campo de observación: el del sistema social.

### 4. Encadenamiento de los procesos de transformación del subsistema.

El subsistema se integra por los procesos que se muestran en la Fig. 11.1.

Figura 11.1 Procesos de transformación del subsistema de planeación sistémica.



La estructura funcional (definida en el subsistema de planeación), como ya se expuso, es un listado de los sistemas que integran a la entidad pública, los subsistemas correspondientes, las funciones que los integran y las subfunciones de éstas, si es el caso. Dicho listado debe estar debidamente codificado, de tal manera que permita ubicar las actividades realizadas a través de procesos y proyectos en la estructura del sistema social, en las áreas de la organización formal.

Aunque la estructura programática interna es una estructura complementaria, y por lo tanto, distinta, a la estructura definida en el nivel global de la Administración Pública Federal (APF), se tiene que buscar la equivalencia entre ambas, para facilitar la comunicación entre el nivel global y el de entidad y simplificar el trabajo, para no llevar una doble "contabilidad. De sí, hay puntos de contacto naturales

como los servicios públicos y los procesos y proyectos pero, entre éstos, hay elementos que es preciso negociar.

La planeación de mediano plazo es un proceso de transformación propio del subsistema, que permite obtener como resultado el Plan (Institucional)<sup>2</sup> de Mediano Plazo (En la APF mexicana, se le da el nombre de Programa Sectorial, si se trata del de una dependencia y Programa Institucional, si se trata de una entidad paraestatal).

La estructura de procesos y proyectos es un listado debidamente codificado de ellos, que emana de las estrategias del plan de mediano plazo y de los agrupamientos de actividades de las áreas operativas en el marco de la estructura programático presupuestal.

Los ajustes al sistema formal se deducen de las estrategias de mediano plazo de la estructura funcional, comparada con la estructura orgánica del sistema formal. En las entidades públicas en marcha, se debe aspirar al máximo acercamiento de la última a la primera, para evitar parte de las interacciones que dan vida al sistema informal, en tanto que, si el trabajo se da en una entidad pública en proceso de creación, será posible definir la estructura orgánica con base en la estructura funcional.

## **11.2 DISEÑO DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL INTERNA:**

### **1. Antecedentes.**

El diseño óptimo del sistema social, como se explica en el capítulo anterior, además de seguir una metodología sistémica específica, utiliza un modelo de entidad pública que permite determinar los denominados “elementos estructurales del sistema social”, cuyo esquema más simplista es el que se ha denominado “estructura funcional”.

Este esquema representa a las partes del sistema y sus funciones, por lo que puede orientar acciones, actividades y pensamientos con algún orden, ya que no sólo ubica cada cosa o acción en el sistema, sino que representa la lista de temas de anatomía-fisiología de él y, mínimamente, comprende los asuntos básicos que hay que considerar al planear, programar o presupuestar.

En las distintas escuelas de la planeación, en las que se ha integrado la presupuestación a un proceso mayor –como el presupuesto por programas; el sistema de planeación, programación y presupuestación; el presupuesto base cero; y la planeación estratégica– se ha planteado la necesidad de un esqueleto o estructura, organizador de las acciones en un marco de planeación, al que se ha denominado de diversas maneras, aunque su denominación mas común es la de “estructura programático-presupuestal”.

### **2. Diseño de la estructura**

Aunque en el sector público se han hecho serios esfuerzos de diseño de estas estructuras, parece ser que no se ha contado con alguna metodología que dé eficiencia al diseño y, en consecuencia, las estructuras diseñadas adolecen de problemas serios que al final se han resuelto de manera negociada.

Una “estructura funcional” obtenida con alguna metodología sistémica, al estar orientada por el cumplimiento de esos objetivos del sistema social puede afirmarse que es una base adecuada para construir una estructura programático-presupuestal que cumpla con esas funciones de ubicación, orientación y establecimiento de contenidos, dotando a la entidad pública de un mecanismo “cardiovascular” –más bien nervioso– que puede, incluso, ser el conducto para hacer viable el método deductivo-inductivo.

<sup>2</sup> Se da el nombre de institucional al plan de cada entidad pública (dependencia o entidad paraestatal).

La estructura programática obtenida es inminentemente interna de la entidad pública y, por lo tanto, es necesario buscar los puntos de contacto con la estructura programático-presupuestal global, a fin de ordenar e integrar las acciones y los recursos presupuestales de todo el aparato público.

### 3. Funciones de la estructura programática interna.

Ubicar las acciones programadas en la estructura funcional del sistema social y los recursos para el desarrollo de esas acciones, y servir como guión temático de la planeación y programación.

## 11.3 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN SISTÉMICA (PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO)

*La planeación ha tenido cuatro escuelas de pensamiento: 1) el inactivismo, que se expresa en la satisfacción de cómo están las cosas y la dirección que llevan, teniendo como objetivo esencial seleccionar medios con criterios de "manejo de crisis" y "factibilidad"; 2) el reactivismo, que se manifiesta como un desacuerdo con el pasado, teniendo como objetivo reconstruirlo, reacomodarlo a los problemas del presente con nuevas estrategias para resolverlos y así, lograr su objetivo; 3) el preactivismo, que se caracteriza por planear para el futuro, no planear el futuro, y 4) el interactivismo, que implica una conducta, no de satisfacción ni de optimización sino de idealización, toda vez que se planea para hacer que el futuro sea mejor que el futuro óptimo, es decir, uno "deseable" que se busca alcanzar, y que se selecciona dentro de los que parecen posibles.*

*Si bien es cierto que sólo esta última posición –la interactivista– es, en sentido estricto, consistente con la Teoría General de los Sistemas, también es cierto que en el mediano plazo, aunque se requiere ambición y creatividad, es necesario que lo planeado sea lograble.*

En las entidades públicas y en materia de servicios públicos, se necesita tener estrategias para las contingencias, pero es necesario, también, superar el "inmediatismo", por lo cual, la línea de pensamiento interactivista siempre debe estar presente, a través del marco de referencia de los objetivos y estrategias de largo plazo, aunque puede, sin embargo, basarse en el reactivismo, para considerar el diagnóstico de los problemas, y en el preactivismo, para establecer estrategias seguras hacia un futuro de mediano plazo, alineado con el de largo plazo.

Sin que resulte contradictorio, en materia de atención a las necesidades sociales, es necesario que la planeación de mediano plazo prevea reaccionar a los déficit con oportunidad, con una buena dosis de reactivismo inicial y después ser mayormente preactiva<sup>3</sup>.

Con las bases apuntadas, es posible construir el sostén de una programación que determine lo que debe hacerse, y si se logra que el presupuesto se transforme en el costeo de las actividades, arribaremos a una asignación de recursos eficiente.

### 1. Características esenciales del proceso de planeación a mediano plazo.

- a. Descripción: Proceso por el cual se construye el plan de mediano plazo de la entidad pública, encadenando los objetivos de todos los subsistemas y sus partes, para alcanzar los fines del sistema, orientados por la visión del futuro factible.

Es un proceso deductivo-inductivo-deductivo, dado que: 1º) en los niveles decisorios se genera una primera versión holística del plan y se definen directrices y lineamientos; 2º) los responsables del SPPPPE establecen métodos y estrategias sistémicas y preparan información básica general, transmitiéndolos conjuntamente con las directrices y lineamientos, a los niveles

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el caso de los millones de personas pobres, mal alimentadas y, por ende, sin una buena salud, la planeación de mediano plazo debía, reactivamente, contemplar acciones para darles de comer y proporcionarles servicios médicos y, después, preactivamente, pasar del "ser" al "cómo ser", esto es, considerar acciones para proporcionarles educación, capacitación para el trabajo, etc.

operativos; 3°) los niveles operativos, con las directrices y metodologías recibidas, desarrollan la planeación de los subsistemas y sus partes; 4°) los responsables del SPPPPE validan, evalúan e integran la planeación de los niveles operativos y generan una segunda versión del plan que contrastarán con la primera, proponiendo, a ambos niveles, soluciones a las discrepancias; y 5°) los niveles decisorios aprueban la versión final del plan.

b. **Objetivos.**

Formular un plan de mediano plazo, resultado de la participación de toda la entidad pública; aportar los instrumentos para hacer viable la programación anual; y aportar los elementos para el desarrollo de los trabajos del subsistema de evaluación sistémica.

c. **Propósitos y principios a que debe sujetarse el proceso.**

El proceso debe ajustarse a la dinámica de sistemas complejos; buscar el cambio de estructuras que no han funcionado y modificar valores e instituciones no consistentes con el sistema; dar prioridad a la atención de las estructuras de información y comunicación, sobre los recursos y el comportamiento; y reconocer la incertidumbre y la contingencia para desarrollar capacidades de flexibilidad y adaptación, y en su caso, planes contingentes.

Principios: a) Racionabilidad, b) Previsión, c) Universalidad, d) Unidad, e) Continuidad y f) Inherencia.

d. **Recomendaciones estratégicas.**

Iniciar el proceso con su propia planeación, en la que se considere: la determinación de un equipo de planeación –miembros y roles– emanado del SPPPPE; la definición de los involucrados e interesados externos e internos; y el establecimiento de mecanismos para crear conciencia de la importancia de participar.

Los resultados del diagnóstico realizado por cada subsistema debe ser difundido a los demás subsistemas.

La interactividad entre los participantes en el proceso, además de darse con el equipo de planeación a través de información, debe darse con éste y con todos los demás en forma efectiva, de preferencia presencial.

e. **Aportaciones al subsistema y al sistema social.**

La planeación de mediano plazo está orientada por la planeación de largo plazo y por los fines del sistema. y al determinar lo que se puede hacer, da las bases a la programación para decidir qué se va a hacer. Estas interacciones determinan su influencia e importancia para el SPPPPE y el sistema social.

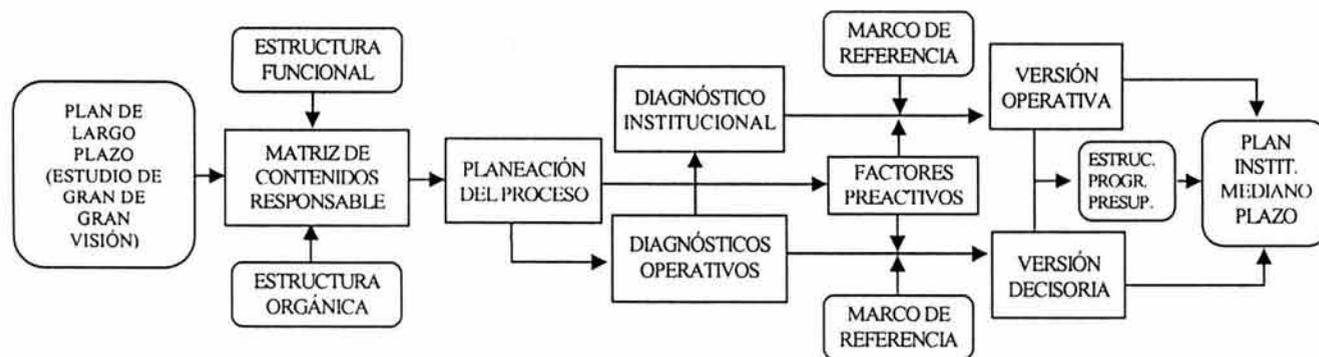
Su función, dentro del propio subsistema, es dar las bases para identificar los procesos y proyectos de los subsistemas del sistema social y para el ajuste del sistema formal.

**2. Instrumentación de la planeación sistémica de mediano plazo.**

a. **Definición del proceso y sus etapas**

Es un proceso transformador cuyos insumos son la estructura funcional y el plan de largo plazo –salidas del subsistema de planificación– y la estructura orgánica (sistema formal) que, con los recursos del sistema social –involucrados decisorios y operativos y el equipo de planeación– tiene como propósito cumplir con los objetivos ya definidos. Las etapas del proceso se muestran en la Fig. 11.2

Figura 11.2 Etapas del proceso de planeación sistémica de mediano plazo.



La matriz de contenidos-responsables permite determinar qué se va a planear y quiénes son los responsables de hacerlo: el qué, a partir de las funciones y subfunciones de los subsistemas, y el quiénes, determinado por las unidades responsables (direcciones generales en las dependencias y direcciones en las entidades paraestatales).

La planeación del proceso implica: la preparación de la información interna y externa útil para el proceso entre la que destaca la evaluación del plan anterior; la formulación de manuales, instructivos y demás instrumentos, así como de las directrices y lineamientos de los involucrados decisorios respecto del proceso; y la organización, medios y comités que deban apoyar el proceso.

Cada una de las áreas orgánicas operativas elaborará su diagnóstico (operativo), de conformidad con la matriz de contenidos-responsables, con información fundamentada y cuantificando la magnitud de los problemas o dando, al menos, una orden de magnitud de ellos, particularmente de los que se refieren a la atención de las necesidades sociales.

Todos esos diagnósticos se concentrarán con el Equipo de Planeación, quien los validará, revisará su consistencia y formulará el Diagnóstico Institucional, conforme a la estructura del sistema social.

Los factores preactivos están dados por el análisis de extensión de los problemas actuales, la previsión del surgimiento de nuevos problemas y las limitaciones actuales de la capacidad de solución del sistema social (conocidas como debilidades), así como por las posibilidades de incremento de la capacidad de solución de problemas (conocidas como fortalezas). También comprenderán el análisis de las perspectivas y facilidades de solución de problemas externos, con base en cambios tecnológicos (conocidas como oportunidades) y, en síntesis, cualquier elemento o factor aprovechable para adelantarse en el tiempo, preactivamente.

El marco de referencia está dado por los planes de mediano plazo del nivel global, por la legislación y normatividad en la materia de planeación y los lineamientos de política emitidos también en el nivel global, así como cualquier otra directriz conyuntual institucional.

El plan, denominado Plan Institucional de Mediano Plazo, se formulará en los niveles decisorios y en los operativos. De los planes operativos se hará una revisión y validación por el personal del subsistema, se integrarán en una versión que se comparará con la del nivel decisorio y se discutirán y compatibilizarán las discrepancias, se ordenará conforme a la estructura programático-presupuestal, se evaluará en cuanto a factibilidad y congruencia interna y con el estudio de Gran Visión, para arribar a la versión final.

- b. El plan se integrará con el siguiente orden y componentes:
- i. Caracterización de la entidad pública, a partir: 1) de la identificación de los fines o teleología de su sistema social y de sus subsistemas (relativamente equivalente al concepto de misión de la planeación estratégica), 2) de la estructuración y definición de funciones y propiedades del sistema social y 3) de las características relevantes de su entorno.
  - ii. Objetivos y estrategias relevantes del Plan Institucional de Largo Plazo (relativamente equiparable a la denominada visión de la planeación estratégica).
  - iii. Resumen del Diagnóstico Institucional, con especial detalle de las necesidades sociales, objeto de la prestación de los servicios públicos, tanto del sistema social como de sus subsistemas.
  - iv. Objetivos y estrategias de mediano plazo, organizados conforme a la estructura programático-presupuestal.
  - v. Metas e indicadores para cada objetivo de mediano plazo, debidamente anualizados.
  - vi. Apéndice con la estructura de procesos y proyectos derivados de cada estrategia de mediano plazo.

c. Responsables de la ejecución del proceso.

El Comité de planeación, integrado por la Dirección General; los responsables del proceso en el subsistema de planeación sistémica, conforme a la matriz contenidos-responsables; los involucrados decisorios y los operativos, apoyados por su personal; y las personas, grupos y organizaciones que serán impactados o están interesados en la formulación del plan.

Como puede observarse, se requiere de la más alta participación del sistema, incluidos los órganos de gobierno y los interesados externos, por lo que conviene señalar que no es un trabajo que pueda realizar una consultoría, en todo caso ésta puede ser sólo un apoyo o facilitador del proceso.

d. Época de ejecución.

La formulación del Plan Institucional de Mediano Plazo debiera hacerse, al menos, en periodos previamente establecidos –cada cinco años–; sin embargo, en la APF y en la APE (Administración Pública Estatal) mexicanas, como en muchos países, es una costumbre remover a los altos funcionarios en cada cambio de Presidente o de Gobernador, por lo que, en apoyo a esa realidad, el periodo puede ser de cada seis años, en el primero en funciones del Presidente o Gobernador en turno, y deberán incorporarse los cambios a dicho plan, al menos cada año, o en el momento en que oficialmente se presenten.

e. Lugar de interacciones y participaciones.

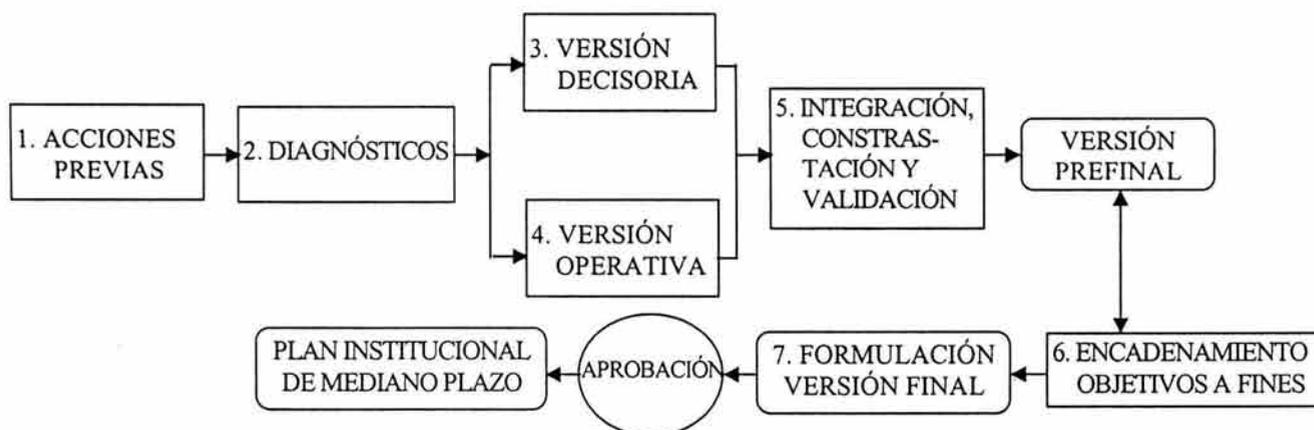
Los trabajos deberán desarrollarse en los lugares en que operen las unidades orgánicas integrantes de cada subsistema, aunque los trabajos que requieran incidir sobre el medio, por ejemplo, a través de encuestas y censos, deben realizarse “in situ” y aquellos en los que las técnicas aconsejan trabajo conjunto presencial, las personas deberán trasladarse a los sitios determinados para tales efectos.

f. Método para la formulación del Plan Institucional de Mediano Plazo: actividades técnicas e instrumentos.

En la Fig. 11.3 se muestra la secuencia de las actividades fundamentales que deberán realizarse en la entidad pública, de conformidad con el proceso que se presenta en la fig. 11.2 anterior,

pero en una forma más específica, operativa, para arribar al Plan Institucional de Mediano Plazo.

Fig. 11.3 Diagrama del proceso de formulación del Plan Institucional de Mediano Plazo.



En el cuadro 11.1, al final de este capítulo, se detallan cada una de las actividades y subactividades que las componen, indicando las técnicas e instrumentos a utilizar, en cada caso.

## 11.4 ESTRUCTURA DE PROCESOS Y PROYECTOS

### 1. Conceptos básicos

Definiciones: Ya se explicó que estructural y funcionalmente, un sistema tiene elementos últimos (celulares) que interactúan y que éstos, de acuerdo con la complejidad del sistema, tienen distintos niveles de organización. Así entonces, en un método que se puede llamar deductivo, se concluyó en que el sistema se divide, en un primer nivel, en subsistemas y éstos en funciones y subfunciones.

Por otra parte, la planeación ha generado objetivos de largo plazo y estrategias para alcanzarlos y, supeditados a ellos, los objetivos de mediano plazo con sus propias estrategias.

Los siguientes niveles de desagregación de las subfunciones, podrían ser: componentes, elementos y así sucesivamente, hasta llegar a los elementos últimos. Si sólo nos refiriéramos al aspecto fisiológico del sistema, quizá esos elementos últimos serían micromovimientos, que agrupados darían macromovimientos y éstos, agrupados, configurarían operaciones o actividades.

Para efectos de la planeación, es necesario agrupar estas actividades en algún conjunto que, desde el punto de vista de los objetivos y especialmente de las estrategias, sea difícilmente reducible, es decir, agruparlas en lo que podríamos llamar una unidad básica de la planeación y, por ende, de la presupuestación, y que fuera compatible con una subdivisión de subfunción del sistema.

A estos conjuntos de actividades que instrumentan y hacen operativas a las estrategias del mediano plazo, se les puede denominar procesos y proyectos, definiéndolos como las unidades celulares de la programación y presupuestación, que agrupan actividades con un objetivo definido susceptible de ser medido en el tiempo, mediante metas.

Cuando estas unidades celulares se refieren a actividades repetitivas y continuas, que permiten o colaboran a la prestación de los servicios públicos –constantes y regulares–, se les denomina procesos y cuando se trata de actividades con un objeto definido único, que busca el mejoramiento, modernización o innovación de procesos en operación o por implantarse, o la construcción o adquisición de bienes de capital, se les denomina proyectos. Evidentemente, por ser conjuntos de actividades, su naturaleza es similar y se distinguen solo en que unos son permanentes y otros tienen una terminación determinada por el cumplimiento de su objetivo específico.

## 2. Proceso de identificación

El proceso de identificación de procesos y proyectos, se da en tres etapas: en la primera, se definen los conjuntos de actividades que permitirán llevar a cabo cada una de las estrategias de los objetivos de mediano plazo; en la segunda, se definirán a partir de las actividades realizadas por cada unidad inferior de la estructura orgánica y, en la tercera, se compararán ambas versiones determinando los que resultan válidos, haciendo una breve descripción de cada uno. Estas etapas se realizan como a continuación se describe.

- a. Los objetivos de mediano plazo se definieron, al menos, para cada una de las funciones de los subsistemas del sistema social y a cada uno de ellos correspondió, al menos, una estrategia. Para cada una de las estrategias, las mismas áreas que las definieron deberán determinar conjuntos de actividades para lograr los objetivos, es decir, establecer los procesos y proyectos en las que se instrumentaron, siguiendo al menos las técnicas delfos –formatos– y compass –taller PI.
- b. Paralelamente, y particularmente en entidades públicas en marcha, se requiere describir sintéticamente, en el nivel intermedio menor (departamentos o similares), todos y cada uno de los procedimientos de trabajo, o si se ha llevado a cabo este modelo con la secuencia establecida, tomar los procedimientos definidos conforme al cuadro 10.2 punto 1. b. iii (instrumentos) y con ellos hacer agrupamientos lógicos, coherentes y encaminados a un objetivo común, que deberán considerarse procesos o proyectos, según su naturaleza. Las técnicas aconsejadas son las de ruta crítica –diagrama de bloque– y compass –taller PI.
- c. Comparar los procesos y proyectos definidos a partir de las estrategias de mediano plazo y los configurados con los procedimientos, para determinar los definitivos, prevaleciendo siempre el criterio de las estrategias de mediano plazo, lo que generará, como producto accesorio, la existencia de procedimientos y, eventualmente, de áreas orgánicas no justificadas.

## 3. Estructura de procesos y proyectos

Se deben generar dos matrices: una con la estructura de procesos y proyectos contra la estructura orgánica, con la cual se asegura que existen los medios para la operación de cada subsistema y para las funciones de cada área orgánica y, la otra, con la estructura de procesos y proyectos, con sus correspondientes descripciones sintéticas, que se ubicará en la estructura programático-presupuestal interna.

### 11.5 AJUSTES AL SISTEMA FORMAL

De los trabajos antes efectuados para la construcción de los subsistemas de planificación y planeación, se han dado esencialmente tres efectos que permiten cambios al sistema formal, esto es, a la estructura orgánica de la entidad pública plasmada en el organigrama y sus manuales. Estos efectos han sido: 1°) Discrepancias entre los objetivos definidos desde áreas de nivel intermedio inferior –departamentos– hasta áreas de nivel superior (Cuadro 10.2: 1. a. vii) y descripción sintética de procedimientos (Cuadro 10.2: 1. b. iii, instrumentos); 2°) Soluciones de cambio, detectadas conforme al punto 3 del Cuadro 10.2, aplicables al sistema formal; y 3°) Procedimientos que no configuraron procesos y proyectos o que configuraron algunos que no se correspondieron con las estrategias de mediano plazo.

El ideal de una organización social cualquiera, y en especial de una entidad pública, es lograr el máximo acercamiento entre el sistema social y el sistema formal, para lo cual, debe procederse, en cuanto el primero está diseñado óptimamente, a compararlo con el segundo, para definir sus diferencias esenciales, analizar los cambios requeridos para igualarlos y tomar las decisiones, de aquellas que sean posibles, prescribiendo las normas de su instrumentación.

Esta debe ser una acción plenamente identificada en el Plan de Mediano Plazo, en la que se establezcan los cambios estructurales –de organización– requeridos y las estrategias para su implantación.

Como se deduce de todo lo expuesto, hasta esta etapa no se ha dado un espacio específico en el proceso administrativo público a la organización, tal circunstancia obedece, no a una omisión, sino al hecho de que la organización es connatural de cualquier sistema y más que una etapa del subsistema que implica este modelo, es en sí un subsistema como se muestra en el cuadro 10.3, subsistema 4.

## 11.6 PREVENCIÓNES GENERALES

- 1a. El avance en el conocimiento y la tecnología ha generado que el “cambio” sea la “constante”, así, las organizaciones sociales, y entre ellas, las entidades públicas, operan en ese entorno de cambio permanente, las cuales, por ser sistemas dinámicos abiertos en busca de su viabilidad, autoorganizados y autorregulados, se encuentran en evolución permanente, llegando incluso a la autopoiesis para transformarse en sistemas de nivel superior.

Entendidos así estos sistemas, se comprende que sus subsistemas, y entre ellos el SPPPPE, tienen iguales propiedades y, por lo tanto, el proceso administrativo público –proceso transformador de ese subsistema– es evidentemente dinámico y tendiente a la autopoiesis.

De ahí que toda la metodología expuesta hasta ahora, y que se completará en los siguientes capítulos, también es dinámica, es decir, que en ningún caso debe entenderse como un esquema rígido, sino como una orientación metodológica flexible, en permanente cambio, que se inicia en cualquier fase y recibe señales del control cibernético en alguna de sus partes, generando los cambios y adaptaciones que le aseguren su supervivencia y viabilidad.

- d. Todo el subsistema SPPPPE es fundamental para la viabilidad del sistema social al que pertenece, pero finalmente lo importante es el servicio de los subsistemas sustantivos transformadores, que ejecutan las acciones para alcanzar los fines del sistema.

*En este capítulo se ha llegado al diseño de un modelo de planeación sistémica de mediano plazo, con apoyo en las teorías de la planeación desarrolladas por diversos autores y utilizadas en diversos contextos y del planeamiento sistémico de Van Gigch, con una particular atención al encadenamiento de objetivos a lo largo del sistema de la entidad pública, y así mismo se han establecido los procedimientos para el diseño de las estructuras programático-presupuestal, de procesos y proyectos y de la organización formal.*

*Los trabajos realizados dan las bases para encadenar a este subsistema con el de la programación, asegurando superar algunos de los principales problemas que hoy subsisten, especialmente los relacionados con la consideración explícita –dimensión y focalización– de las necesidades sociales y continuidad en el proceso administrativo público.*

### CUADRO 11.1 PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN INSTITUCIONAL DE MEDIANO PLAZO

ACTIVIDADES Subactividades Operaciones	TÉCNICA	INSTRUMENTOS
<b>1. ACCIONES PREVIAS</b>		
1°. Formular la matriz de contenidos-responsables.	Matriz de decisión	Matriz de dos factores
2°. Captar directrices, lineamientos y prioridades.	Conferencia de búsqueda	Entrevistas y Taller PI
3°. Compilar documentos del marco de referencia.	Inv. Doc.	Planes, leyes y reglam.
4°. Promover la formación del Comité de Planeación.	Acción	Entrevista
5°. Seleccionar técnicas y diseñar instrumentos	Inv. Doc.	Valoración y solución.
6°. Formular manuales e instructivos.		Normas de formulac.
7°. Realizar pruebas piloto de manuales e instructivos.	Pruebas piloto	
8°. Capacitar a los involucrados en el proceso.	Capacitación	Cursos presénciales.
<b>2. DIAGNÓSTICOS:</b> El diagnóstico es el conjunto de actividades esenciales (Árbol de pertinencia) para determinar el estado o situación del presente y el pasado, detectando fortalezas y problemas existentes y estableciendo sus causas y orígenes y sus efectos e impactos. Este diagnóstico difiere del realizado en el Estudio de Gran Visión, por su detalle y sistematización en cada subsistema, hasta el nivel de función. Un insumo fundamental del diagnóstico son los informes del subsistema de evaluación y de hecho el diagnóstico se considera parte de este subsistema.		
1°. Detección de problemas por función –a nivel decisorio, indicando su fundamento– y por subfunción –a nivel operativo.	Delfos Análisis morfológico	Cuestionarios-formatos Estad. y Eval. cuantitativa
2°. Determinación de las causas y efectos de los problemas, detectando los principales y los secundarios.	Árbol de pertinencia Delfos	Árbol de pertinencia Cuestionario-formatos
3°. Dimensionamiento de cada problema.	Cálculo	Estadísticas
4°. Integración, validación y análisis de la información.	Evaluación documental	Revisión
5°. Formulación del Diagnóstico Institucional.	Edición	Redacción
<b>3. VERSIÓN DEL PLAN POR DECISORES:</b> Determinación de soluciones a los problemas detectados en forma reactiva, considerando factores preactivos y definiendo, en cada solución, objetivos y estrategias y metas e indicadores anualizados para cada objetivo, conforme a las siguientes actividades.		
1a. Problemas y sus factores preactivos en cada función de cada subsistema.	Compass Mapa contextual	Conferencia Diagrama de bloque

2a. Determinación de objetivos y sus estrategias para la solución de cada problema.	Ariole	Taller PI
3a. Cálculo de metas e indicadores para cada objetivo (de preferencia uno por objetivo).	Proyecciones	Regresiones y otros
<b>4. VERSIÓN DEL PLAN POR OPERATIVOS:</b> Determinación de soluciones a los problemas detectados para cada subfunción de cada función de cada subsistema, con base en una posición reactiva y preactiva, definiendo objetivos, estrategias, metas e indicadores.		
1°. Determinar posiciones preactivas ante cada problema y contenido de cada subfunción.	Imágenes alternativas Instrucciones sistémicas	Entrevistas y Taller PI
2°. Con base en el análisis de causas de los problemas, desdoblarlos en objetivos, considerando las posiciones preactivas.	Árbol de pertinencia	Árbol de objetivos
3°. Determinar a cada objetivo principal, sus estrategias.	Ariol	Taller PI
4°. Calcular, por cada objetivo, una meta y un indicador, anualizados.	Proyecciones	Regresiones y otros.
<b>5. INTEGRACIÓN CON VALIDACIÓN Y CONTRASTACIÓN:</b> Captación de todas las versiones de los subsistemas, elaboradas por los involucrados operativos para su validación, integración y contrastación con el ejercicio de los decisivos, conforme a las siguientes actividades.		
1°. Integración y validación de la información.	Análisis de congruencia y consistencia	Evaluación documental
2°. Contrastación de los servicios.	Matriz de impactos cruzados Compass	Diagrama de bloque Matriz multidimensional Taller PI
3°. Formulación de una versión prefinal.	Edición	Redacción.
<b>6. ENCADENAMIENTO DE OBJETIVOS A FINES:</b> Enlazar los objetivos menores a los subsecuentes en nivel y así sucesivamente, hasta llegar a los fines y a los objetivos de largo plazo, conforme a las siguientes actividades.		
1a. Análisis de coherencia entre los objetivos del sistema y subsistema de largo y mediano plazos.	Mapeo contextual Ruta crítica	Diagrama de bloque Diagrama de bloque
2a. Análisis de coherencia entre las estrategias de los objetivos de largo y mediano plazos.	Compass	Taller PI
3a. Enlazamiento de los objetivos de subfunción hasta función, de función a subsistema y de subsistema a sistemas y a fines.	Mapeo contextual Ruta crítica	Mapa de objetivos Ruta crítica
4a. Correcciones por carencia o sobra de eslabones.	Ajustes	Diagrama de bloque

5a. Análisis de factibilidad	Evaluación de proyectos de inversión	Evaluación de proyectos sociales
6a. Determinación de objetivos resultantes.		
<b>7. FORMULACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL:</b> Con los resultados del diagnóstico institucional y de la versión final, formular el Plan Institucional de Mediano Plazo con los elementos señalados en el inciso "b" y conforme a las siguientes actividades.		
1a. Integración de los elementos de:		
a) Identificación	Inv. Doc. y Edición	Redacción
b) Características del sistema con prioridad en sus fines	Edición	Redacción
c) Objetivos y estrategias de largo plazo	Edición	Redacción
2a. Redacción de la versión final	Edición	Redacción
3a. Presentación y aprobación	Síntesis	Esquema y conferencia

---

# CAPÍTULO

## 12

---

### SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN

*Como ya se explicó, la planeación sistémica tiene por objeto la toma anticipada de decisiones para orientar la acción hacia un futuro deseable, ubicándose como segmento de un todo, formado por la entidad pública, inmerso en otro metasistema: el ecosistema. Esta circunstancia hace de la planeación un ente con propósitos claros, no aislados, como parte de un engranaje que es la entidad pública.*

*El espectro temporal de la planeación está dado para tres ámbitos: el primero, es el largo plazo, ampliamente discutido en el Capítulo 10; el segundo, es el mediano plazo, tratado en el Capítulo 11; y el tercero, el de corto plazo –un año– objeto del presente capítulo.*

*Se trata de un sólo proceso que no puede desmembrarse, su desarticulación lo anularía, tal como ha ocurrido en la administración pública y que se ha expuesto como uno de los problemas a resolver.*

*Con ese objeto, deben precisarse, primero, los elementos que unen sistémicamente a esta planeación de corto plazo, o programación, con su antecedente, la de mediano plazo, y con la presupuestación subsecuente y, después, el enfoque de planeación adecuado para el corto plazo.*

*Se busca precisar el vínculo deductivo que asegurará la dependencia de la planeación de corto plazo, de la de mediano plazo y de los fines del sistema.*

*La importancia de la programación para la presupuestación, de actuarse racionalmente, con la mira clara en la satisfacción de las necesidades sociales, es absoluta y total. Sin duda, primero será necesario definir qué es lo que se “debe hacer” para satisfacerlas y después, determinar cuánto cuesta hacerlo, sólo así se puede arribar a una asignación de recursos eficiente.*

*La programación tiene, como fin esencial, establecer cómo actuar, qué hacer a través de procesos y proyectos; su formulación y preevaluación es la primera tarea de este subsistema, siendo la segunda determinar el quantum de lo que se va hacer, es decir, cuantificar metas e indicadores.*

*En los hechos, la planeación estratégica de la APF y de la APE mexicanas, aun cuando su orientación parece lógica, al instrumentar la programación, sólo hace definiciones de los procesos y proyectos mediante un nombre, un objetivo, una estrategia e indicadores y, consecuentemente, sólo es un esquema. Por lo anterior, es que en este modelo se plantea formular y evaluar adecuadamente los procesos y proyectos, calculando sus cantidades de metas e indicadores.*

*En este capítulo se definen, en primer término, el subsistema; en segundo, el proceso de formulación y evaluación de procesos y proyectos; a continuación, el proceso de cálculo de cantidades de metas e indicadores y, por último, se hace referencia a la formulación del Programa Anual Institucional.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## 12.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN

### 1. Objetivos:

Diseñar la metodología de formulación y evaluación de procesos y proyectos y la metodología para determinar la cantidad de metas e indicadores, e integrar el Programa Anual Institucional.

### 2. Estrategias: Tomar como marco de referencia obligado el Plan Institucional de Mediano Plazo.

### 3. Características:

- a. Propiedades: las de un sistema abierto.
- b. Elementos estructurales: i) Entradas: información interna y externa, del entorno del sistema social; ii) Recursos: personal, materiales, servicios, infraestructura e información acumulada; iii) Salidas: procesos y proyectos formulados y evaluados, en particular, las actividades para su ejecución, metas e indicadores cuantificados y el Programa Anual Institucional; y iv) Frontera: la derivada de sus funciones.
- c. Elementos funcionales: i) Propósitos: los indicados como objetivos; ii) Interacciones: internas, con los subsistemas del sistema social y con los subsistemas del SPPPPE, y externas, con el entorno del sistema social; y iii) Procesos de transformación: formulación y evaluación de proyectos y determinación de la cantidad de metas e indicadores.
- d. Entorno: i) Metasistema: el ecosistema; ii) Suprasistema: el sistema social; iii) Macrosistema: el SPPPPE; iv) Isosistemas: Los subsistemas del SPPPPE; v) Campo de acción: los subsistemas del sistema social, y vi) Campo de observación: el ecosistema.

## 12.2 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS

La programación o planeación de corto plazo, utiliza como enfoque, dada su inmediatez, el reactivismo ante los problemas diagnósticos y el proactivismo deducido de las estrategias del mediano plazo, materializándose en procesos y proyectos, sin dejar de lado el enfoque central sistémico que es el interactivismo, ya explicado en el capítulo anterior. Esta conducta obedece a la necesidad de atender en el corto plazo las necesidades sociales ingentes, las que “ya no esperan más” pero, además, orientando las acciones hacia las estrategias de mediano plazo.

Como ya se expuso, es necesario no sólo perfilar los procesos y los proyectos, sino formularlos técnicamente para construir su viabilidad y, después, evaluarlos para asegurar su factibilidad.

Para la mejor comprensión de este proceso, a continuación se precisan algunos conceptos fundamentales:

Los procesos<sup>1</sup> y los proyectos<sup>2</sup>, definidos como las unidades celulares específicas de la programación y la presupuestación constan, al menos, de objetivos, estrategias para lograrlos, actividades para concretar esas estrategias, políticas –reglas del juego– a que deben sujetarse la ejecución de estas actividades, recursos para llevarlas a cabo y determinación de los resultados a lograr, medidos a través de metas<sup>3</sup> e indicadores<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Proceso: conjunto de actividades que tienen, como los servicios públicos, continuidad con el tiempo, regularidad y constancia.

<sup>2</sup> Proyecto: conjunto de actividades cuyo objetivo es innovar, mejorar, crear y modernizar procesos o implementar infraestructura y, particularmente, obra pública.

<sup>3</sup> La meta es el producto o resultado que debe lograrse en un periodo de tiempo. Se integra con una acción, una cantidad y una unidad de medida. Por ejemplo: producir 100 automóviles; alfabetizar 1000 adultos; cultivar 100 hectáreas, etc. Las unidades de las metas son las unidades de costeo unitario base cero.

<sup>4</sup> El indicador es un cociente que relaciona una variable con un referente. Este puede ser: el resultado alcanzado con respecto al programado; el resultado con respecto al universo de atención total; el resultado respecto de un ideal de calidad, etc. Los indicadores no son unidades para fines de costeo. En general se utiliza como variable de un indicador, la unidad de medida para establecer las metas, de ahí que el valor alcanzado por el indicador versus el valor de la meta-indicador es una medida del logro de la meta.

Pueden ser de resultados finales o intermedios, según generen un producto que llega a la población beneficiaria o resultados que alimentan nuevos procesos o proyectos para llegar a ser un producto final.

Las metas se pueden calcular para diferentes niveles de esfuerzo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos no financieros y financieros. Tienen dos finalidades: son la base, junto con su costo unitario, del cálculo de los presupuestos y permiten medir la eficiencia, al ser comparadas con la producción real.

Los indicadores permiten establecer el alcance programado y real de los objetivos y, en cierta forma, determinan pertinencia de los resultados, la cual se complementará con su calidad e impacto; si la norma es un costo unitario programado, el indicador de porcentaje de metas alcanzadas será, entonces, la principal medida de la eficiencia.

## **1. Características esenciales del procedimiento para la formulación de los procesos y proyectos**

### **a. Descripción**

Los procesos que a continuación se explican, pertenecen a una estrategia de mediano plazo que se debe instrumentar en el corto plazo, anualmente, y establecen cómo formular técnicamente los procesos y los proyectos, y cómo evaluarlos para determinar su factibilidad ex-ante.

### **b. Objetivos.**

Formular los procesos y proyectos y hacer su evaluación ex-ante.

### **c. Principios a los que se sujeta el procedimiento.**

Es un proceso cuya visión es holística, dado que la programación debe comprender el total de las actividades de la entidad pública, agrupadas en las unidades celulares de programación diseñadas –procesos y proyectos.

Se otorga preeminencia al proceso sobre el producto, sin negar la importancia de este último.

Se requiere de participación y cohesión, ya que los procesos y proyectos se realizan en todos los subsistemas del sistema social, incluyendo el SPPPPE, y su formulación debe ser efectuada por los responsables de su coordinación, control y ejecución.

Implica racionalidad, puesto que se da en la lógica de una secuencia de pasos, cuya consistencia interna y evaluación permiten predecir su viabilidad y su factibilidad, e implica, también, por ser holístico, capacidad para intuir el todo.

### **d. Recomendaciones Estratégicas.**

Integrar un equipo de programación que involucre, tanto a los participantes en la realización de los procesos y proyectos, como a los entes decisorios y al grupo de planeación central e integración.

Diseñar mecanismos para crear conciencia de la importancia de la participación de los responsables de los procesos y proyectos, y establecer procedimientos de capacitación y asesoría permanentes, que mejoren la posibilidad de obtener resultados razonables.

### **e. Aportaciones al subsistema.**

Permite diseñar procesos y proyectos a cuyos objetivos, con sus metas e indicadores, se les puedan calcular cantidades a lograr en el año de programación.

## **2. Instrumentación del proceso de programación**

### **a. Trabajos a realizar**

Este procedimiento toma la estructura de procesos y proyectos del plan de mediano plazo, para formularlos técnicamente y evaluarlos, a fin de asegurar su factibilidad.

Formularlos técnicamente, implica contextualizarlos, diagnosticarlos, fijarles objetivos, analizar sus factores de riesgo e involucrados<sup>5</sup>, programar sus actividades en el tiempo y estructurarlos debidamente, con lo cual, como ya se expresó anteriormente, se pretende alcanzar su viabilidad.

Evaluarlos, implica determinar su consistencia en relación con sus objetivos, analizándolos, técnica, financiera, económica, social y políticamente, y desde el punto de vista de la demanda que pretenden satisfacer, para establecer su factibilidad, antes de decidir su ejecución.

En este proceso no se lleva a cabo la evaluación financiera y económica, dado que ésta sólo es posible después de calcular el costo de los procesos y proyectos y, por lo tanto, se realiza en el subsistema de presupuestación.

b. Responsables de la ejecución del proceso.

El equipo de programación, los responsables del subsistema y los coordinadores, controladores y ejecutores de los procesos y proyectos.

c. Época de ejecución.

Estos procedimientos se realizarán cada año, previamente a la presupuestación, ya que serán la base para integrar la propuesta del presupuesto de cada ejercicio fiscal.

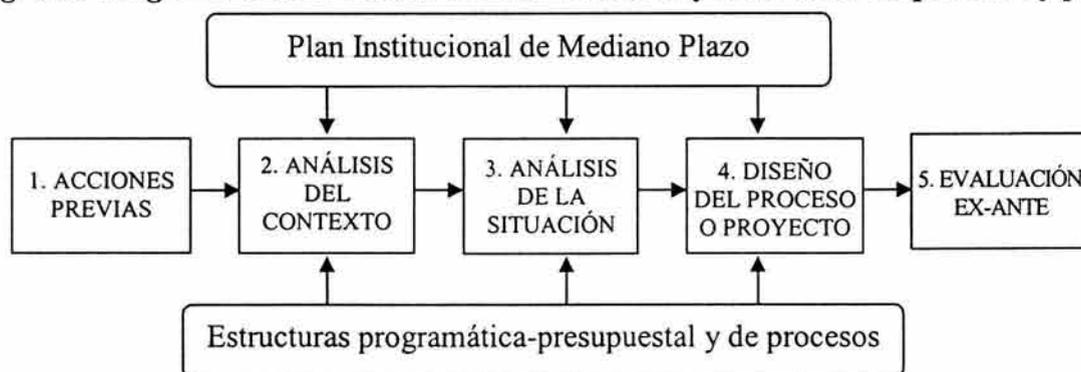
d. Lugar de las intervenciones y participaciones

Los procedimientos se realizarán en los lugares en que operen las unidades orgánicas integrantes de cada subsistema, debido a que la formulación de los procesos y proyectos sólo podrá ser realizada por los responsables de su ejecución, con la intervención de las áreas de programación.

e. Método para la formulación y evaluación de los procesos y proyectos.

En la Fig. 12.1 se presenta la secuencia de las principales actividades a realizar en este proceso.

**Fig. 12.1 Diagrama de actividades de la formulación y evaluación de procesos y proyectos**



El proceso que muestra ese diagrama implica una serie de acciones previas, tales como: integrar equipos de trabajo, dar lineamientos, preparar manuales e instructivos y capacitar al personal. El siguiente paso lo constituyen una serie de actividades que tienen por objeto, determinar las características del entorno en que se implementa el proceso o proyecto.

A continuación, se analiza la situación en la que está inmerso el proceso o proyecto que implica detectar problemas, diseñar objetivos y sus estrategias acordes con el plan institucional de mediano

<sup>5</sup> Los "involucrados" son las personas o grupos que están relacionados con el proceso o proyecto.

plazo y determinar la influencia de los factores de riesgo externos, así como de los grupos de involucrados. Con la información anterior, se diseña el proceso o proyecto precisando la programación de sus actividades y subactividades, así como sus metas e indicadores.

Por último, se lleva a cabo la evaluación ex-ante del proceso o proyecto, considerando los aspectos de la demanda a satisfacer, técnicos, sociales y de impacto ambiental, para arribar a la determinación de riesgos y efectos que pudieran concluir en su consecución o cancelación.

En el Cuadro 12.1, al final de este capítulo, se detallan cada una de las actividades y subactividades que las componen, indicando las técnicas e instrumentos a utilizar, en cada caso.

### **12.3 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN PARA EL CÁLCULO DE METAS E INDICADORES DE PROCESOS Y PROYECTOS**

En el subsistema de planeación sistémica, se creó una estructura de procesos y proyectos, a partir de las estrategias, de los objetivos de mediano plazo y de las subfunciones de los subsistemas del sistema social, es decir, se definió el “qué se debe hacer”, identificando y agrupando el total de las acciones en los procesos y proyectos, y consecuentemente, en este proceso y a partir de ellos, se determinará “el cuánto” se debe hacer.

El cálculo de la cantidad de metas e indicadores no debe ser un acto intuitivo o discrecional, como muy frecuentemente sucede en la realidad mexicana, sino que debe apegarse a un método lógico, basado en las necesidades sociales y los recursos no financieros –personal, materiales, servicios e infraestructura– disponibles, en una relación racional.

El cálculo de metas e indicadores es un proceso nodal de la programación, y de todo el sistema social, en la medida en que permite cuantificar el logro de los objetivos en el corto plazo, establecer las bases de la presupuestación y fijar la norma de referencia para la evaluación del sistema.

El quantum de metas es un cálculo que prevé los resultados intermedios y finales a obtener –cuya concreción establece la eficiencia del sistema–, y el de indicadores, prevé las relaciones de esos resultados con parámetros deseables, a partir de los cuales se determinará la pertinencia y eficacia de la entidad pública.

#### **1. Características esenciales del proceso.**

##### **a. Descripción:**

El cálculo de las metas permite cuantificar anticipadamente –programar– el logro parcial –para un año y periodos intermedios– de los objetivos establecidos para los procesos y proyectos que deben ejecutarse en un periodo y lugar determinados.

En este proceso, las entidades públicas deben partir de la cuantificación de las necesidades sociales a satisfacer, de los recursos no financieros disponibles y de la capacidad instalada de producción de bienes y servicios.

El cálculo de las metas debe tener congruencia con las de mediano plazo, que son las guías que determinan los resultados que deben generar los procesos y proyectos, para poder, al mismo tiempo, tener congruencia con los fines del sistema, es decir, con el futuro factible al que se aspira.

##### **b. Objetivos:**

Determinar los posibles resultados, de acuerdo con los objetivos previamente establecidos, a través de la cuantificación de metas de los procesos y proyectos; calcular distintos niveles de

esfuerzo a las metas cuantificadas; y calcular, con las metas establecidas y los parámetros deseables, las metas de los indicadores de los objetivos de los procesos y proyectos.

c. Principios a que debe sujetarse el proceso:

Esencialmente, son tres: medición, en tanto que todo objetivo debe ser mensurable en periodos específicos; racionalidad, puesto que las cantidades de metas deben ser resultado de un cálculo lógico, que debe ser aprobado por el responsable de la ejecución del proceso y/o proyecto; y equilibrio, pues la cantidad de metas debe de representar un optimismo factible, no un optimismo infactible ni un conservadurismo premeditado.

d. Recomendaciones estratégicas:

Determinar la magnitud de las demandas, la cual se denomina demanda potencial, con la mayor exactitud posible, utilizando la información disponible más confiable e indicando la fuente en cada caso; precisar qué tanto se están satisfaciendo las necesidades sociales, en relación con las demandas ya determinadas; y definir el déficit de atención, para encontrar los niveles de esfuerzo que respondan al problema ya localizado.

## 2. Instrumentación del cálculo de metas.

a. Definir las actividades, técnicas y consensos necesarios para lograr una predeterminación razonable de las metas e indicadores previstos, para alcanzar, en el periodo, los objetivos de los procesos y proyectos.

b. Responsables de la ejecución del proceso.

Los órganos decisorios, los responsables del subsistema, el comité de programación y los responsables de la ejecución de cada proceso y proyecto.

c. Época de ejecución.

Este proceso, por ser la base de la presupuestación, debe darse inmediatamente después de concluido el anterior –planeación– para preparar, oportunamente, el Plan Anual Institucional.

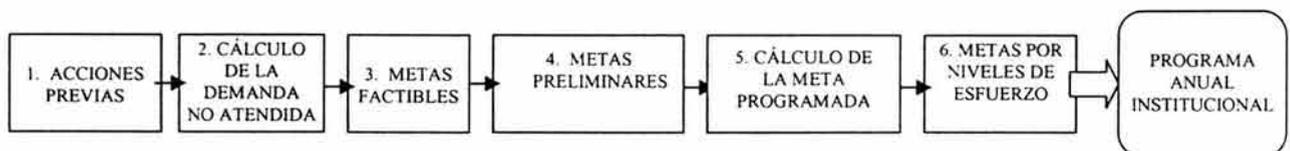
d. Lugar de las intervenciones y participaciones.

La preparación del cálculo de metas deberá darse en el lugar o sitio donde se coordinen y controlen los procesos y proyectos en todo el ámbito de la entidad pública.

e. Método para el cálculo de metas: Actividades, técnicas e instrumentos.

En la Fig. 12.2 se presenta la secuencia de las principales actividades a realizar para el cálculo de metas de los procesos y proyectos.

Fig. 12.2 Diagrama de actividades para el cálculo de cantidades de metas de procesos y proyectos.



En este proceso, las acciones previas se refieren a la preparación de manuales e instructivos y a la capacitación del personal. El proceso inicia con el cálculo de la demanda no atendida, procurando focalizarla. A continuación, se calculan las llamadas metas factibles, mediante proyecciones de los logros de periodos anteriores y de las disponibilidades de recursos, las que se comparan con las del año inmediato anterior.

Las metas programadas se seleccionarán de los cálculos anteriores, a juicio del responsable de cada proceso o proyecto y, respecto de ellas, se establecerán distintos volúmenes factibles en razón de diferentes estrategias, a los que se denominará “niveles de esfuerzo”.

En el Cuadro 12.2, al final de este capítulo, se detallan cada una de las actividades y subactividades que las componen, indicando las técnicas e instrumentos a utilizar, en cada caso.

### **3. Programa Anual Institucional.**

Cada unidad responsable, una vez formulados y evaluados los procesos y proyectos, y calculadas sus metas e indicadores, producirá un programa anual de la institución, ordenado conforme a la estructura programático presupuestal, señalando los distintos niveles de esfuerzo.

Todos los programas de las unidades responsables, serán integrados por el personal del subsistema de programación, generando un anteproyecto de Programa Anual Institucional, en dos versiones: una conforme a la estructura programático-presupuestal y otra por unidad responsable.

Este anteproyecto será revisado por los responsables decisorios de los niveles superiores, siguiendo la técnica COMPASS, lo rectificarán, si es el caso, y finalmente lo aprobarán.

El Programa Anual Institucional será presentado por el Director General de la entidad pública al Órgano Colegiado de Gobierno, y una vez aprobado por éste último, se entregará al subsistema de presupuestación para que inicie sus trabajos.

*Como se observa, se ha diseñado al subsistema de programación y a sus dos procesos de transformación, el primero, que permite el diseño técnico, adecuadamente estructurado, de los procesos y proyectos, con base en los trabajos de la ONU, de Nafin S.N.C., pero muy especialmente, de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y, el segundo, para el cálculo de metas, diseñado por el autor de esta tesis.*

*Los desarrollos presentados permiten solventar los problemas derivados de la inadecuada, y en algunos casos inexistente, formulación de los procesos y proyectos, y aquellos que tienen una gran importancia respecto al cálculo de la cantidad de metas, toda vez que un proceso de presupuestación basado en costos unitarios sería inviable sin un adecuado cálculo de metas.*

*Ahora bien, el encadenamiento del subsistema de programación con el de presupuestación, que se desarrolla en el siguiente capítulo, basado en costos y en técnicas de presupuesto base cero, no sería posible sin los pasos que se han dado.*

**CUADRO 12.1 PROCESO DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN  
DE PROCESOS Y PROYECTOS**

ACTIVIDADES Subactividades	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
<b>1. ACCIONES PREVIAS:</b>		
1°. Integrar el equipo de programación.	Acción	Entrevistas
2°. Determinar directrices, lineamientos y prioridades.	Investigación documental	Taller PI
3°. Seleccionar las técnicas apropiadas y diseñar los instrumentos aplicables, en función de los recursos y facilidades disponibles.	Investigación documental	Valoración y solución
4°. Formular los manuales del procedimiento, con sus instructivos de operación.	Diseño instrumentos	Normas de formulación
5°. Realizar las pruebas piloto de los manuales e instructivos.	Pruebas piloto	Taller PI
6°. Capacitar a todas las personas involucradas en el proceso.	Capacitación	Cursos presenciales
<b>2. ANÁLISIS DEL ENTORNO:</b> Precisar las características esenciales del medio en que se desarrollará el proceso o proyecto, focalizando particularmente a los segmentos de población beneficiaria, conforme a las siguientes actividades:		Evaluación de los programas anuales institucionales de años anteriores
1°. Determinar el área de influencia espacial (estados y municipios).	Investigación documental	Estadísticas-Internet.
2°. Determinar la población total del área de influencia, la beneficiaria indirecta y la población objetivo directa.	Investigación documental	Estadísticas-Internet
3°. Identificar los elementos del ecosistema.	Investigación de campo	Estadísticas-Internet-Entrevistas
4°. Identificar los grupos y organizaciones de influencia.	Investigación de campo	Entrevistas
<b>3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN:</b> Diagnosticar problemas, para definir objetivos y analizar fuerzas internas y externas de influencia, y plantear alternativas acordes con las estrategias y objetivos de mediano plazo, para seleccionar la estrategia razonable, desarrollando las siguientes actividades:		Evaluación de los programas anuales institucionales de años anteriores
a. Diagnosticar los problemas a resolver, estableciendo relaciones de causa y efecto.	Árbol de pertinencia	Árbol de problemas
b. Diseñar los objetivos a partir de la situación futura que será alcanzada mediante la solución de los problemas, e identificar las diferentes alternativas deseables y realizables en la práctica.	Árbol de pertinencia Matriz de decisión	Árbol de problemas Matriz de varios factores
c. Determinar los factores de riesgo externo, analizando alternativas para su eliminación o		

definir la cancelación del proceso o proyecto.	Análisis de decisiones	Ruta crítica
d. Análisis de los involucrados, identificando sus intereses, expectativas y capacidades.	Matriz de decisiones	Matriz de varios factores
e. Análisis de alternativas: Selección de las combinaciones de medios-fines; las estrategias del proceso o proyecto, a través de criterios predefinidos.	Matriz de decisión	Matriz de varios factores
<b>4. DISEÑO DEL PROCESO O PROYECTO:</b> A través de la elaboración de una matriz, se precisan los componentes básicos del proceso o proyecto, conforme a las siguientes actividades:	Delfos y Compass	Cuestionarios y Taller PI
a. Definición de objetivos, estrategias y políticas para lograrlos.	Mapeo contextual	Diagrama de bloque
b. Definición de la estructura de metas, indicadores, fuentes, para la verificación de su avance y criterios para establecer diferentes niveles de esfuerzo.	Análisis de productos Mapeo contextual	Árbol de procedimientos Diagrama de flujo de la información
c. Identificación de los factores externos de riesgo, con las fuentes de verificación del alcance de su solución.	Mapeo contextual	Diagrama de flujo de la información
d. Relación de las actividades y subactividades y su programación en el tiempo, indicando a los responsables de realizarlas.	Programación	Diagrama de flujo de procedimientos Calendarización
e. Realización de pruebas de consistencia, para detectar errores en el diseño y hacer las correcciones pertinentes.	Verificación	Cuestionarios
<b>5. EVALUACIÓN EX-ANTE:</b> Analizar si el proceso o proyecto reúne los méritos de viabilidad y factibilidad, para ser implementado, mediante las siguientes actividades:		
a. Evaluación de la satisfacción de la demanda.	Análisis de la demanda	Verificación de la demanda que se atenderá y déficit subsistente
b. Evaluación técnica, para determinar las posibilidades y capacidades de la producción de bienes y servicios públicos.	Ingeniería básica y detalle Análisis estadístico	Verificación de la capacidad de producción. Alternativas técnicas y proyecciones.
c. Evaluación del impacto ambiental, por la ejecución del proyecto.	Análisis de impacto	Efectos positivos y negativos sobre los componentes de: a) ambiente físico; b) ambiente biológico y c) ambiente social a través de matrices de impacto ambiental.
d. Evaluación social, para determinar el empleo que generará y otras externalidades políticas.	Análisis de insumos	Verificación del impacto en la creación de puestos de trabajo
e. Determinación de los riesgos y efectos derivados de la consecución o cancelación del proceso o proyecto.	Ariol	Taller PI

**CUADRO 12.2 PROCESO DE CÁLCULO DE CANTIDADES  
DE METAS DE PROCESOS Y PROYECTOS**

ACTIVIDADES Subactividades	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
<b>1. ACCIONES PREVIAS:</b>		
1°. Seleccionar técnicas y diseñar instrumentos.	Investigación documental	Valoración y solución
2°. Formular manuales e instructivos.	Diseño de instrumentos	Normas de formulación
3°. Realizar pruebas piloto de los manuales e instrumentos.	Pruebas piloto	Taller PI
4°. Capacitar a los involucrados en el proceso.	Capacitación	Cursos presenciales.
<b>2. CÁLCULO DE LA DEMANDA NO ATENDIDA:</b> Establecer el nivel de las necesidades sociales no atendidas, para contar con una clara referencia de la cobertura que debe alcanzarse, llevando a cabo las siguientes actividades:		Evaluaciones de los programas anuales institucionales anteriores
a. Necesidades sociales.		
b. Determinar la demanda atendida	Análisis estadístico y	Estadísticas y encuestas
c. Determinar el déficit de atención	Proyecciones	Análisis de regresión
<b>3. METAS FACTIBLES:</b> Calcular las metas en función de esfuerzos anteriores y de la capacidad de producción o prestación de bienes y servicios públicos, conforme a las siguientes actividades:		Evaluaciones de los programas anuales institucionales anteriores
a. Determinar las metas, proyectando las metas alcanzadas en años anteriores	Proyecciones	Análisis de regresión
b. Estimaciones de los diseñadores, para procesos o proyectos nuevos, o la aplicación de nuevas estrategias o acciones de mejora.	Análisis de la demanda versus capacidad de producción	Estudios de campo Estudios de capacidad de producción
c. Determinar las metas posibles conforme a la disponibilidad de personal y a la capacidad instalada	Análisis de capacidad	Productividad hombre-máquina
<b>4. METAS PRELIMINARES:</b> Se deducen de las metas alcanzadas el año anterior, comparadas con los distintos cálculos de metas factibles.	Análisis de factibilidad	Cálculo
<b>5. CÁLCULO DE LA META PROGRAMADA:</b> Selección, de entre las preliminares, de la meta más viable, a juicio del responsable del proceso o proyecto.	Análisis de viabilidad	Valoración subjetiva
<b>6. CÁLCULO DE METAS POR NIVELES DE ESFUERZO:</b> Determinación de las distintas alternativas de menores y mayores cantidades de metas a partir de la meta viable, indicando las estrategias para cada caso.	Análisis de la disponibilidad de recursos no financieros	Análisis de alternativas

---

# CAPÍTULO

## 13

---

### SUBSISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN

*Este subsistema del SPPPPE resulta de particular trascendencia e importancia para el objetivo central de esta investigación, pues en él se alcanza la materialización de una asignación de recursos, más eficiente o no que la que hoy se da en la realidad, en las entidades públicas.*

*El asunto no sólo se constriñe a lograr probar o disprobar la hipótesis planteada, sino que, si con este modelo sistémico es posible prever que la asignación será más eficiente, su fin último, que es la atención de las necesidades sociales, tendrá más amplias posibilidades de ser también más eficiente, abriendo la oportunidad de mejorar el bienestar de la sociedad y, en forma prioritaria, de sus segmentos más desprotegidos.*

*Ya se ha precisado que el actual método inercial o incremental tradicional, con el que México y muchos países en vías de desarrollo han calculado su presupuesto de egresos, ha generado una asignación de recursos que no ha sido eficiente, equitativa ni justa. También se ha explicado cómo se han venido desarrollando métodos para buscar esa eficiencia, los cuales, en la práctica, no han tenido los resultados deseados.*

*Los avances en esos desarrollos han demostrado, al menos, que cualquier esfuerzo por asignar recursos debe partir de un proceso de planeación que termine estableciendo, previamente al cálculo del presupuesto, lo que se pretende "hacer", como requisito mínimo para definir los recursos requeridos.*

*Parece claro, entonces, que un método como el inercial no cumple con ese postulado y que a pesar de los múltiples esfuerzos hechos en México por implantar la planeación en cualquiera de sus enfoques, en tanto ésta no esté articulada con la presupuestación, se sabrá, en el mejor de los casos, "qué hacer", pero no se sabrá si los recursos asignados guardan relación con ese "qué hacer".*

*El método en que se funda el proceso transformador de este subsistema, se alimenta en buena medida con la filosofía del presupuesto base cero, que plantea la reconstrucción, o al menos revisión, anual, de lo que debe hacerse y de su costo, organizando el presupuesto en partes que denomina "paquetes de decisión", los cuales se jerarquizan o priorizan en razón de su importancia, y el monto disponible se asigna a los paquetes de más alta prioridad.*

*Esta idea se recoge para este proceso, sin embargo, en ella se da por existente el costo básico de cada paquete y no se hace referencia a como aparece ese cálculo, infiriéndose que los sistemas contables pueden con facilidad determinarlo, lo que constituye, para los países con presupuesto incremental, una seria restricción.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Por tal razón, en el proceso que aquí se plantea, se incluye una metodología para el cálculo de costos unitarios de metas, incluyendo costos fijos y variables y, consecuentemente, para el cálculo del costo de esos “paquetes de decisión”.

Por lo expuesto es que en este capítulo, como un primer paso, se especifica la estructura funcional de este subsistema, después se explica el método de costeo, a continuación, el procedimiento de priorización y, por último, la integración del presupuesto “meta” de la entidad pública.

### 13.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN

#### 1. Objetivos (fines):

Diseñar el proceso para el cálculo de costos de los procesos y los proyectos (PyP)<sup>6</sup>, establecer las bases y criterios para la priorización de paquetes de decisión y diseñar la integración del presupuesto “meta” y su ajuste al monto global asignado a la entidad pública.

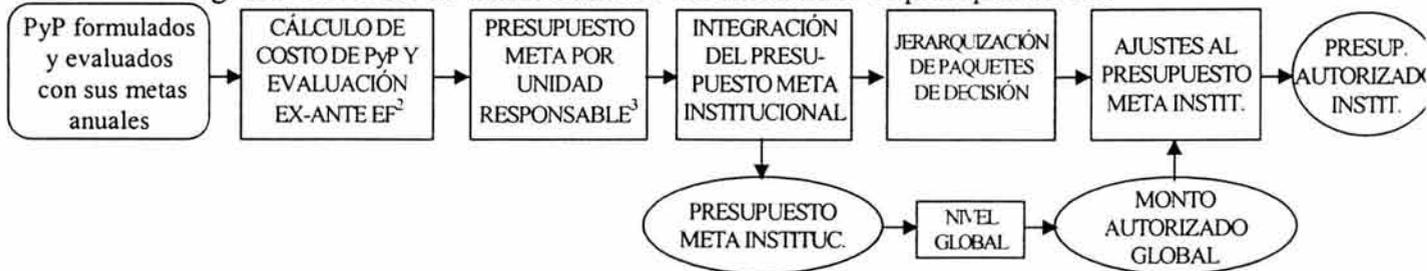
#### 2. Características.

- Propiedades: Las de un sistema abierto en relación con el sistema social, pero relativamente cerrado en torno al medio ambiente de éste.
- Elementos estructurales: i) Entradas: información interna, normas e información del entorno y la información anual sobre la asignación de recursos decidida en el nivel global; ii) Recursos: personal, materiales, servicios, infraestructura, bancos de información y normas; iii) Salidas: costos unitarios de unidades de medida de metas, costo de PyP, presupuesto “meta” y presupuesto autorizado de la entidad pública; y iv) Frontera: la derivada de sus funciones.
- Elementos funcionales: i) Propósitos: diseñar las metodologías para el cálculo de costos unitarios, de priorización de PyP y de formulación de presupuestos “meta” y “autorizados”; ii) Interacciones: con todas las áreas de la entidad pública y, en especial, con los subsistemas de programación y evaluación del SPPPPE y con los subsistemas del sistema social, particularmente con el subsistema de obtención y administración de insumos y recursos; y iii) Procesos de transformación: cálculo de costos de PyP, formulación de presupuestos “meta”, por unidad responsable e institucional, priorización de PyP y formulación de presupuestos autorizados..
- Entorno: i) Metasistema: el ecosistema; ii) Suprasistema: el sistema social de la entidad pública; iii) Macrosistema: el SPPPPE; iv) Isosistemas; los subsistemas del SPPPPE; v) Campo de acción: el del sistema social; y vi) Campo de observación: el entorno del sistema social.

#### 3. Encadenamiento de los procesos de transformación del subsistema

El subsistema se integra por los procesos que se muestran en la Fig. 13.1.

Fig. 13.1 Procesos de transformación del subsistema de presupuestación.



<sup>6</sup> PyP : Son las unidades básicas de la programación y presupuestación definidas en el subsistema de programación, denominados procesos y proyectos.

<sup>2</sup> EF: Evaluación ex-ante de carácter económico y financiero de cada proceso y proyecto.

<sup>3</sup> Unidad responsable: La unidad orgánica mas pequeña, dentro de cada entidad pública, que pueda ser responsable de ejercer y controlar presupuesto.- En México, generalmente son las Direcciones Generales o equivalentes en las dependencias y las Direcciones o equivalentes en las entidades paraestatales.

Los PyP formulados técnicamente, aportan información básica para la elaboración del presupuesto, particularmente en términos de las actividades y subactividades necesarias para llevarlos a cabo, y en el establecimiento y cuantificación de las metas programadas en distintos niveles de esfuerzo, señalando las tácticas alternativas entre ellos.

El cálculo del costo de los PyP está basado en la determinación de los costos unitarios, fijos y variables, de las unidades de las metas, multiplicados por la cantidad de esas unidades, en cada nivel de esfuerzo.

El presupuesto “meta” de cada unidad responsable se obtiene sumando los presupuestos de los PyP y el presupuesto de inversión de bienes de capital, no asociado a los PyP. En la realidad, se pueden obtener tantas versiones presupuestales como combinaciones de niveles de esfuerzo se establezcan.

El proceso de integración del presupuesto “meta” institucional, precisa validar que las actividades (esencialmente de cálculo) se hayan dado según las normas, técnicas e instrumentos establecidos. Efectuada esta validación y sus correcciones, se procederá a integrar y sumar los presupuestos “meta” de las unidades responsables, para consolidar el Presupuesto “meta” Institucional en sus distintas versiones, según los diferentes niveles de esfuerzo.

El proceso de jerarquización de los “paquetes de decisión”, está influido por dos aspectos, el primero, basado en un método institucional relativamente estable, para ordenarlos por su importancia –de mayor a menor– y el segundo, basado en las circunstancias coyunturales que se vislumbran para el año del presupuesto, y particularmente por el monto global asignado-autorizado a la entidad pública por el nivel global.

El último proceso es la toma de decisiones acerca de cuáles de los “paquetes de decisión”, y cuáles no, quedarán incluidos en el presupuesto definitivo autorizado, conforme al monto del presupuesto asignado a la entidad pública. Si los costos unitarios han sido correctamente calculados, el ajuste impactará directamente a las metas a lograr.

### **13.2 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRESUPUESTO “META” DE LA ENTIDAD PÚBLICA**

Este proceso es un desarrollo que puede considerarse novedoso, en tanto que no existen experiencias ni bibliografía al respecto, ya que los desarrollos de distintos autores respecto del Presupuesto Base Cero, presentan estos costos como un dato, sin explicar su cálculo (seguramente, como ya se señaló, porque los países donde se ha desarrollado tienen eficientes sistemas de costos ya implantados).

Aunque existen técnicas de contabilidad de costos para determinar costos unitarios –reales, estimados y estándares–, su aplicación correcta en el sector público, para los bienes y servicios públicos, en forma sistemática, y particularmente a presupuestos, parece no estar ampliamente difundida en los países en vías de desarrollo. De esas técnicas, la utilizada en este proceso de presupuestación –con sus adaptaciones específicas– es la denominada de costos estimados (que se ajustarán periódicamente con el registro de costos históricos, que se realiza en el subsistema de control interno).

El desarrollo de este proceso entraña un análisis muy cuidadoso de las características de la entidad pública específica, particularmente en lo que se refiere a la determinación de cuáles elementos del costo son fijos y cuáles son variables (los que varían en razón directa de las metas).

La inercia de los métodos tradicionales fácilmente induce a considerar como costos fijos a los que son variables, particularmente cuando están relacionados con el personal –plazas muy restringidas– y los insumos que éste requiere. De igual manera, existen costos fijos que lo son hasta una determinada capacidad de bienes y servicios, y se toman en variables, no directamente proporcionales a la cantidad de metas, para escalas o volúmenes determinados.

El proceso iterativo de revisión de estos costos unitarios es absolutamente necesario, toda vez que se puede correr el riesgo de que se transformen en “costos unitarios irreductibles”. En términos sistémicos, debe haber un mecanismo de circularidad, que a partir de la captación de sucesos o datos emergentes positivos o negativos –costos de elementos faltantes o sobrantes– que operan como salidas de información laterales en el proceso –outputs– y que debidamente analizados y justificados por un proceso de toma de decisiones, retroalimenten a los costos unitarios, cuando menos al siguiente ejercicio presupuestal, como inputs.

La implantación, para las unidades responsables, es un proceso relativamente complejo la primera vez, tornándose en algo más ágil hacia los siguientes ejercicios, pues sólo deberán incorporarse los elementos nacidos del proceso de circularidad y los cambios en los precios, tarifas, cuotas y, sobre todo, salarios.

Sin embargo, la esencia de la revisión debe concentrarse en los procesos de innovación de los PyP, asunto que cae esencialmente en el ámbito de los subsistemas de interacción con el entorno y adaptación y de investigación e innovación científica y tecnológica, si los hay en el sistema social, y del subsistema de evaluación del SPPPPE.

### 1. Características esenciales del proceso

- a. Descripción: Proceso que transforma entradas: cantidades de recursos no financieros<sup>4</sup> y financieros<sup>5</sup>, en salidas: costos unitarios y presupuestos de PyP y de unidades responsables.

- b. Objetivos.

Calcular el costo unitario –fijo y variable– de cada unidad de medida de las metas, el presupuesto de los PyP y de la unidad responsable, tanto el presupuesto “meta” como el ajustado al presupuesto autorizado.

- c. Principios a que debe sujetarse el proceso.

La construcción de los costos unitarios requiere de la decisión y voluntad política de la alta dirección e implica una alta participación y cohesión de los actores ejecutores de los bienes y servicios públicos –intermedios o finales– a que se refieren esos costos, ya que eso permite que se involucren y comprometan.

Debe asegurarse el tratamiento diferencial entre los procesos –por ser claramente objeto de los costos variables– y los proyectos –por tratarse de unidades de un solo costo, aun cuando en su composición se dan costos claramente variables.

De igual manera, deben asegurarse los mecanismos para la permanente revisión de los costos unitarios, con el fin de eliminar el peligro de que se transformen en irreductibles.

Este método debe ser adaptado a las características específicas de cada entidad pública e implantarse paulatina y sucesivamente a través de los años, según las posibilidades y facilidades con que cuente cada una de ellas.

Es preciso que se entienda cabalmente que se trata de un modelo cuya estrategia fundamental es la toma de decisiones sobre qué paquetes quedan dentro y cuáles fuera.

- d. Recomendaciones estratégicas.

Iniciar el proceso creando un comité de presupuestación *ad hoc*, como los creados para la planeación sistémica y la programación, que integre a miembros de estos últimos dos comités y, muy especialmente, a representantes del subsistema de obtención y administración de insumos y recursos.

<sup>4</sup> Personal, materiales, servicios, subsidios e infraestructura por unidad de medida de cada meta.

<sup>5</sup> Salarios, precios, tarifas y cuotas

La responsabilidad de este proceso, particularmente la del cálculo de los costos unitarios, deberá ser compartida por los responsables de ejecutar, operar y coordinar los PyP, y el personal administrativo que conoce y custodia la información sobre cuotas, salarios, precios y tarifas, evitando que éstos últimos realicen el costeo unitario, sin que esto sea óbice para que proporcionen el asesoramiento necesario.

La interactividad generalizada para alcanzar los fines del sistema, en este caso es limitada y debe darse esencialmente con quienes detentan la información requerida, ya señalada.

e. Aportaciones al SPPPPE y al subsistema

Este proceso permite precisar los recursos no financieros requeridos para llevar a cabo las actividades agrupadas en los PyP ya considerados, así como restricciones y capacidades para la determinación de las metas.

También permite construir los presupuestos de las unidades responsables, aportándolos al siguiente proceso para la priorización en paquetes de decisión.

## 2. Instrumentación del proceso de transformación

a. Descripción del proceso

Mediante este proceso se determinan los costos unitarios de las unidades de medida de las metas de los PyP, con ellos se calcula el costo total de los PyP para un año, sumando los de una unidad responsable más los costos de inversión, se llega al presupuesto de dicha unidad, el cual, sumado al de todas las de la entidad pública, genera el presupuesto “meta” institucional.

El presupuesto obtenido, correspondiente al nivel de esfuerzo máximo, se ha calificado como “meta”, porque debe integrarse, como el anteproyecto de programa-presupuesto de la entidad pública, al nivel global como la “meta” de éste para atender el máximo posible de necesidades sociales, teniendo como restricción la disponibilidad de recursos no financieros.

El nivel global integrará los anteproyectos de todos los sectores y sus entidades y lo planteará, como la meta a lograr, a los responsables de formular el presupuesto de ingresos federal o estatal y, por ende, responsables de obtener los recursos financieros del país en cuestión.

b. Responsables de la ejecución del proceso.

El comité de presupuestación, el personal del subsistema de presupuestación del SPPPPE, los responsables de la coordinación, dirección y ejecución de cada proceso y proyecto en cada unidad responsable, y el personal del sistema de obtención y administración de insumos y recursos, que apoye a éstos últimos.

c. Época de ejecución.

Este proceso deberá iniciarse al principio del año fiscal, con la revisión y la actualización de los salarios, precios, tarifas y cuotas previstas para el año del presupuesto, para continuar inmediatamente después de terminada la programación, con la construcción o revisión de los costos unitarios y, finalmente, con el cálculo del presupuesto de los PyP de la unidad responsable y de la entidad pública.

d. Lugar de las intervenciones y participaciones.

Los trabajos deben ser realizados donde se coordina y controla la ejecución de los PyP y su validación e integración, en las oficinas de los responsables de los subsistemas del sistema social.

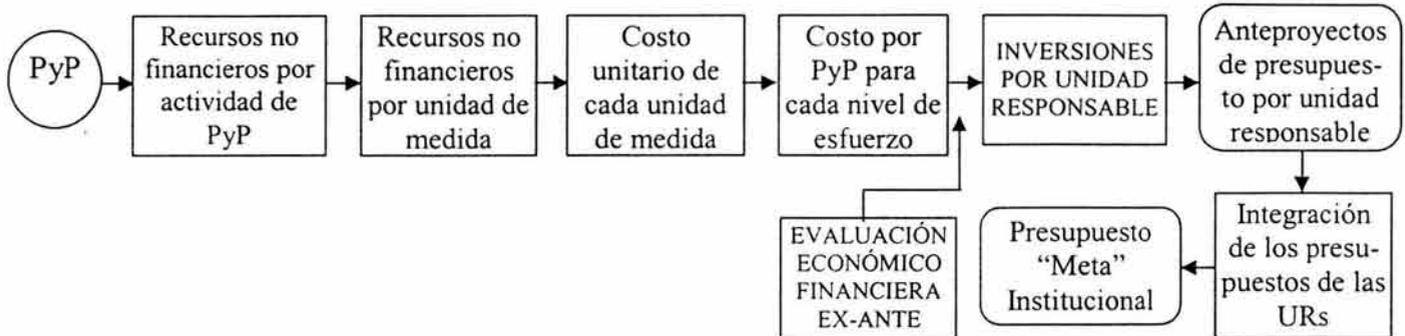
Cuando existan oficinas o centros de producción en diversos puntos del país, ahí deberán realizarse los trabajos que no son de integración.

Los problemas de validación deberán comunicarse de integradores a responsables por el medio más rápido y sólo se desplazarán a las oficinas integradoras si éstos persisten.

e. Método para la formulación del “Presupuesto meta institucional”.

En la Fig. 13.2 se presentan las actividades que comprende el proceso de formulación del Presupuesto “meta” Institucional.

Fig. 13.2 Diagrama de actividades para la formulación del Presupuesto “meta” Institucional.



Con base en los PyP definidos en la programación, se determinan cuáles y cuántos de los recursos no financieros se requieren para cada actividad y por cada unidad de medida de la meta correspondiente.

Con los datos anteriores y los precios unitarios de los recursos, se calculan los costos unitarios de cada unidad de medida de cada una de las metas, los cuales, multiplicados por la cantidad de metas de los procesos y/o proyectos, para cada uno de sus niveles de esfuerzo, dan como resultado el costo de éstos últimos, lo que permite llevar a cabo la evaluación económico-financiera del proceso o proyecto.

Sumando los costos de los PyP, debidamente evaluados, y las inversiones de cada unidad responsable, se obtienen los anteproyectos de presupuesto por unidad responsable, cuya integración resulta en el Presupuesto meta Institucional

En el cuadro 13.1, al final de este capítulo, se detallan las actividades y subactividades a realizar en la formulación del Presupuesto meta Institucional, para cada una de las entidades, y se incluyen, así mismo, las técnicas e instrumentos a utilizar.

### 13.3 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN PARA LA PRIORIZACIÓN DE PAQUETES DE DECISIÓN.

Este proceso está basado en el denominado “Presupuesto Base Cero”, que establece la necesidad de definir en cada ejercicio presupuestal en la organización pública o privada que lo implante, una o varias unidades de decisión, que pueden ser centros de costos o conjuntos de actividades, funciones u operaciones, con el fin de evaluarlas y priorizarlas. Estas unidades permiten integrar “paquetes de decisión”, que son diferentes alternativas de ellas, y que se determinan en razón de las distintas formas y de los diferentes niveles de esfuerzo considerados para llevar a cabo la misma actividad o función.

Después, se priorizan, clasifican o jerarquizan los paquetes de decisión, en orden decreciente de beneficio o importancia, con base en el análisis costo-beneficio o una evaluación subjetiva realizada con base en lineamientos dados por el nivel jerárquico superior de la entidad pública a los niveles decisorios –superiores y medios. Conocido el monto de los recursos financieros disponibles para dar cobertura al presupuesto de egresos, éste se asigna en atención a esas prioridades establecidas.

Las principales diferencias, adaptaciones y aportaciones de esta investigación, con el procedimiento antes descrito (presupuesto base cero), estriban en que:

- 1º. En el SPPPPE se ha considerado como unidad de decisión a cada proceso y proyecto, por llenar las condiciones y características que en el presupuesto base cero se da a estas unidades.
- 2º. Los paquetes de decisión se determinan sólo con base en los niveles de esfuerzo, dado que al llegar a esta etapa, las distintas formas para llevar a cabo la misma unidad de decisión ya están contenidas, como consecuencia de la consistencia del proceso de formulación y evaluación de los PyP y, particularmente, por los efectos del control cibernético emanado del subsistema de evaluación.
- 3º. En sustitución de los lineamientos que el nivel jerárquico superior da a los niveles decisorios medio y superior, se ha diseñado un método de priorización específico.

## 1. Características generales del proceso

### a. Finalidad

Se trata de un proceso que tiene como finalidad crear “paquetes de decisión”, a partir de las “unidades de decisión” –PyP– y jerarquizarlos en orden de importancia, de acuerdo con la prioridad que tenga la atención de las necesidades sociales y los niveles de esfuerzo para su atención, considerando las estrategias y prioridades tanto de la programación como de la planeación de mediano plazo.

### b. Etapas

Establecido que lo primero que debe atenderse es a los beneficiarios de los servicios públicos (personas, otros seres vivos o cosas) y a las principales actividades a realizar para la prestación de dichos servicios, se pueden seguir las siguientes etapas:

- 1º. Analizar a los beneficiarios, clasificándolos a ellos y a sus componentes<sup>6</sup>, y estableciendo las relaciones de importancia entre ellos y con el hombre; es decir, el impacto que tiene cualquier afectación negativa a un objeto, sobre el hombre y los demás objetos.<sup>7</sup>
- 2º. Determinar la naturaleza de las actividades, como sustantivas y adjetivas, y su secuencia en los procesos; es decir, diferenciar las actividades necesarias –sin las cuales la siguiente actividad no es posible.
- 3º. Establecer, como segundo criterio, los posibles estados de los beneficiarios y un sistema de calificación para ellos, relativamente sencilla<sup>8</sup>, que finalmente se exprese en términos numéricos.
- 4º. Establecer ponderaciones (pesos) a los subsistemas, funciones y subfunciones con estos mismos criterios, para después calificarlos en cada proceso y proyecto.
- 5º. Definir elementos de calificación a cada proceso y proyecto para definir una calificación para cada uno de ellos y generar una calificación combinada que abarque al subsistema, la función, la subfunción y el proceso o proyecto y, con base en ello, priorizar todos los PyP.

### c. Objetivos:

Priorizar los PyP en función del modelo descrito y en relación con sus niveles de esfuerzo.

<sup>6</sup> Por ejemplo: en materia de salud, clasificarlos según los distintos tipos de padecimientos que los afectan –morbilidad– y en materia de servicios ambientales, clasificar a los elementos del medio ambiente, tanto naturales –abióticos, bióticos o combinados– como artificiales.

<sup>7</sup> En algunos años esta regla puede ponerse en segundo término, cuando por razones coyunturales, es necesario considerar los cambios en las propias necesidades, la tecnología y en general en la sociedad y entonces es conveniente establecer otras prioridades.

<sup>8</sup> Se proponen, por ejemplo: MA = Muy alta prioridad; A = Alta prioridad; M = Prioridad media; B = Baja prioridad y MB = Muy baja prioridad.

- d. Aportaciones al subsistema, al SPPPPE, al sistema social y a la atención de las necesidades sociales.

El modelo de priorización permite establecer una jerarquización que, sumada a un presupuesto construido con base en el costo unitario de las metas, amplía las posibilidades para una asignación de recursos racional y, por lo tanto, eficiente, al menos subóptimamente.

## 2. Instrumentación del proceso de transformación.

- a. El proceso permite jerarquizar los “paquetes de decisión”, priorizando las “unidades de decisión” y clasificando los niveles de esfuerzo dentro de cada unidad, con base en criterios de factibilidad técnica, de su impacto y su viabilidad económica.

- b. Responsables de la ejecución del proceso.

Mandos decisorios, superiores y medios, y coordinadores, controladores y ejecutores de los PyP.

- c. Época de ejecución.

La priorización de unidades decisión, se realizará al quedar concluida la formulación y evaluación de los PyP después de concluida la presupuestación de éstos y la jerarquización de niveles de esfuerzo dentro de las diferentes unidades de decisiones, al recibirse la notificación de la asignación de recursos a la entidad pública, del nivel global.

- d. Lugar de intervenciones y participaciones.

La priorización primaria, en el lugar de residencia de los niveles decisorios superiores y de los responsables del subsistema; la priorización secundaria, en el lugar donde se controlan y coordinan los PyP, por lo general en los niveles medios; y la jerarquización por niveles de esfuerzo, en los niveles jerárquicos medios y superiores.

- e. Método para la priorización y jerarquización de proyectos

- i. Priorización primaria.

- 1) El método de priorización está orientado, esencialmente, a priorizar “el universo total” de PyP en que deben agruparse todas las acciones o actividades que realice la entidad pública; sin embargo, con ciertos cuidados y limitaciones, es posible utilizarlo para conjuntos mayores a los contenidos en ellos.
- 2) El objetivo esencial del método es crear un procedimiento que permita establecer cuál es el proceso o proyecto más importante, cuál le sigue y así sucesivamente, Esto permitirá, ante la escasez de recursos, orientar los esfuerzos hacia donde se logre mayor impacto,
- 3) Para lograr el objetivo, se toman en consideración una serie de criterios que determinan el nivel de importancia del proyecto. En cada criterio se da una calificación, lo más objetiva posible. Los criterios se encuentran ponderados entre sí ya que, a su vez, entre ellos, el peso relativo es diferente.
- 4) La importancia relativa de cada proyecto está expresada por un número que se mueve en el rango de 1 a 9, es decir, el de mayor importancia podría llegar a 9 y el de menor importancia, podría ser 1, utilizándose hasta 3 decimales.
- 5) El número es el promedio ponderado de las calificaciones de todos los criterios.
- 6) Si un proceso o proyecto determinado, no pueda ser calificado en algún criterio, es necesario establecer la razón de esa circunstancia; sin embargo, si no se excede del 20% de los criterios, la calificación ponderada puede considerarse válida.

- 7) La calificación ponderada más alta, corresponderá al proyecto de mayor importancia relativa y descenderá conforme la importancia descienda.
- ii. Priorización secundaria: Para cada proceso o proyecto se deberá establecer el estado de cada elemento objeto mediante una calificación cualitativa, en atención a criterios de: 1°) Población impactada; 2°) Elementos naturales; 3°) Relación entre ambas; y 4°) Ejecución de las acciones.
- iii. Jerarquización: Preparar los formatos de unidades de decisión, con sus diferentes niveles de esfuerzo (paquetes), para ser clasificados, mediante técnicas de Compass, por los niveles jerárquicos medios y superiores.

#### **13.4 AJUSTES AL PRESUPUESTO META INSTITUCIONAL**

Después del proceso de priorización y jerarquización, el presupuesto meta institucional ha quedado ordenado en paquetes de decisión debidamente priorizados y jerarquizados.

Una vez conocido el monto de la asignación de recursos otorgada por el nivel global a la entidad pública, será posible encontrar un monto presupuestal acumulado de paquetes de decisión jerarquizados, que coincida con dicha asignación.

A continuación, se procederá a integrar el presupuesto final de la entidad pública con los paquetes de decisión ubicados por proceso y proyecto y, éstos, en unidades responsables dentro de la estructura programático-presupuestal y se generará un informe-resumen con explicaciones del alcance en metas, indicando las limitaciones en la atención de las necesidades sociales y de las actividades intermedias para tal fin.

El informe-resumen se discutirá en un taller PI, para precisar sus alcances y limitaciones y, en su caso, modificaciones, así como su impacto en la atención de las necesidades sociales. El presupuesto así obtenido, ordenado y discutido, se llevará a la consideración del órgano colegiado de gobierno para su aprobación.

Aprobado el presupuesto, se difundirá a los responsables de las unidades responsables y del subsistema de obtención y administración de insumos y recursos, para su ejecución.

#### **13.5 PREVENCIONES GENERALES**

En este capítulo no se tocan, o se tocan marginalmente: las posibilidades de que los presupuestos sean multianuales, el consumo de los activos fijos (depreciación-reposición) y el ajuste del presupuesto “meta”, al definirse el presupuesto global autorizado de la entidad.

Sin duda el tratamiento que se da a la depreciación, mantenimiento, actualización y reposición de activos fijos en el gobierno mexicano, se encuentra alejado de los principios de contabilidad generalmente aceptados: no se calcula la depreciación, y por lo tanto los costos nunca reflejan el costo del uso de los activos fijos, ni tampoco los costos de mantenimiento aditivos del valor de los mismos, ni los fondos o recursos para su reposición al fin de su vida útil, física o tecnológica.

En este modelo se ha considerado el método tradicional gubernamental, con el nombre de “inversiones por unidad responsable” no asociadas a los costos directos de los PyP, suponiendo la creación de un proyecto para tal fin. Esta decisión, aun estando fuera de los principios, se ha tomado en este modelo, ya que la política financiera de un cambio de tal envergadura, escapa al análisis de esta investigación.

Por último, en torno a los ajustes al presupuesto “meta” al conocerse la autorización presupuestal definitiva dada por el nivel global, puede reiterarse que el proceso de priorización –jerarquización– de los paquetes de decisión, tiene como objeto, precisamente, tener un método racional de ajuste, en el que

se dé espacio a lo principal sobre lo secundario y, en su caso, se ajuste la cantidad de metas a lograr, de acuerdo con los recursos disponibles.

*En este capítulo se han definido dos procesos de transformación, el primero para instrumentar el cálculo de costos unitarios de las metas y los costos totales de los procesos y proyectos, con base en las técnicas de la contabilidad de costos, y el segundo, para la revisión sistemática de las formas de producir bienes y servicios públicos y, por lo tanto, establecer distintas alternativas de costos, así como la jerarquización de unidades y paquetes de decisión, basada en diferentes niveles de esfuerzo, a partir de la teoría de presupuestación base cero de Pyhrr, P.A.*

*El diseño que se ha presentado permite superar el problema de una asignación de recursos públicos basada en el presupuesto incremental (copia del presupuesto del año anterior) así como el problema de la casi nula conexión entre la programación y la presupuestación, al obligar a un cálculo de metas indispensable para el cálculo del presupuesto y al requerir de una revisión de las formas de producción.*

*El presupuesto así obtenido, permitirá una mayor seguridad para que los procesos y proyectos cuenten con los recursos necesarios para su ejecución en búsqueda de la máxima atención de necesidades sociales, que permita la eficiencia en el uso de recursos escasos, proporcionando a su vez información para que el subsistema de evaluación desemboque en la toma de decisiones que ajusten al sistema de la entidad pública.*

**CUADRO 13.1 PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO META INSTITUCIONAL**

ACTIVIDADES	TÉCNICA	INSTRUMENTOS
<b>1. ACCIONES PREVIAS</b>		
1°. Promover la integración del Comité de Presupuestación.	Acción	Entrevista
2°. Seleccionar técnicas y diseñar instrumentos.	Investigación documental	Valoración y solución
3°. Formular manuales e instructivos.	Diseño instrumentos	Normas de formulación
4°. Realizar pruebas piloto de manuales e instructivos	Pruebas piloto	Taller PI
5°. Capacitar a los involucrados en el proceso.	Capacitación	Cursos presenciales
<b>2. DETERMINAR RECURSOS NO FINANCIEROS POR ACTIVIDAD:</b> Precisar las acciones para establecer cuáles y cuántos son los recursos (personal, materiales, servicios e infraestructura) que, de conformidad con el objeto del gasto, se requieren para cada actividad, repetitiva para el caso de procesos y no repetitiva para proyectos, mediante las siguientes tareas:		Evaluación del Programa Anual Institucional anterior
1a. Definición de los recursos requeridos por actividad.	Planeación de insumos	Listas maestras de insumos
2a. Cuantificación de esos recursos para un ciclo del proceso o para el proyecto, en un año.	Cálculo	Volumen de actividades por insumos
<b>NOTA:</b> En el caso de que un recurso, unitariamente sirva a varias actividades o incluso a varios procesos o proyectos, debe fraccionarse, aunque se trate de personal. También puede ocurrir que no pueda asociarse con la unidad de medida, sino con otra unidad de aplicación, en cuyo caso debe señalarse así.		
<b>3. COSTO UNITARIO DE CADA UNIDAD DE MEDIDA:</b> Determinar el precio unitario de cada recurso no financiero, o paquete de éstos; calcular la cantidad del recurso por unidad de medida de la meta; y determinar el costo unitario de ésta, a través de las siguientes actividades:		Evaluación del Programa Anual Institucional anterior
1a. Determinar el precio de cada recurso no financiero.	Investigación documental	Tabuladores de sueldos y salarios
<b>NOTA:</b> El precio –salario, precio, cuota o tarifa– deberá incluir todos sus inherentes: en salarios, sus repercusiones –prestaciones y otras– y en los demás, los impuestos, fletes y maniobras. Los precios o costos pueden darse en paquetes, de los cuales hay que determinar su precio unitario.		
2a. Calcular la cantidad de recursos para cada unidad de medida de la meta, estableciendo las relaciones entre las unidades de aplicación de los recursos, y la unidad de medida de la meta, cuando la relación no sea directa.	Delfos	Cuestionarios-formatos

3a. Valuar, con los precios, las cantidades de recursos requeridos para cada unidad de medida de la meta, sumar todos ellos y calcular el costo unitario. En los proyectos, esta suma dará el costo total del mismo.	Delfos	Cuestionario-formatos
<b>NOTA:</b> Los costos fijos se calcularán como si se requirieran para una sola unidad de medida de la meta.		
<b>4. COSTO DEL PROCESO O PROYECTO PARA CADA NIVEL DE ESFUERZO DE METAS:</b>		
1°. Establecer los costos fijos de cada proceso o proyecto.	Costos estimados	Cálculo contable
Multiplicar, en cada nivel de esfuerzo (paquete de decisión), la cantidad de metas por el costo unitario de cada meta (costo variable).	Costos estimados	Costos variables
2°. Sumar los costos fijos y variables, para determinar el costo de cada proceso o proyecto, en cada paquete de decisión.	Costos estimados	Costos totales
<b>5. EVALUACIÓN EX-ANTE ECONÓMICO-FINANCIERA DE CADA PROCESO Y PROYECTO:</b> Determinar la factibilidad económico-financiera de ejecución del proceso o proyecto o cancelarlo, o bien, derivar medidas correctivas para su adecuada viabilidad.	Revisión crítica	Resultados de:
1°. Determinación del valor presente neto (proyecto productivo).	VAN-Delfos	Cuestionario-formato
2°. Cálculo de la tasa interna de retorno social y económica.	TIR-Delfos	Cuestionario-formato
3°. Cálculo de la relación costo-beneficio.	ACB-Delfos	Cuestionario-formato
4°. Periodo de recuperación (si el proceso o proyecto lo permite).	Flujos residuales: Delfos	Análisis de amortización
5°. Balance de divisas.	Flujos de divisas: Delfos	Cuestionarios-formatos
6°. Indicadores y normas o estándares internacionales.	Investigación documental	Parámetros
7°. Juicios de valor y toma de decisiones, en cuanto a factibilidad, muchas veces en relación a elegir entre diferentes alternativas.	Matriz de decisión	Matriz multidimensional
<b>6. INVERSIONES INDIRECTAS POR UNIDAD RESPONSABLE:</b> Determinar inversiones necesarias para reposición, complementación o modernización de inversiones existentes no relacionadas directamente con las metas, conforme a las siguientes actividades:		
1°. Determinar los activos fijos susceptibles de reposición.	Delfos	Cuestionario-formatos
2°. Establecer los activos fijos que requieren complementarse.	Delfos	Cuestionario-formatos
3°. Determinar las substituciones de activos fijos por modernización.	Delfos	Cuestionario-formatos
4°. Valuar el costo unitario y total de las inversiones.	Costos estimados	Cuestionarios-formatos
<b>7. INTEGRACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR NIVEL DE ESFUERZO DE CADA UNIDAD RESPONSABLE:</b> Determinar el presupuesto anual "meta" de cada unidad responsable, conforme a las siguientes tareas:		

1a. Adición de los presupuestos de los PyP, por nivel de esfuerzo y objeto del gasto.		
a. Presupuestos fijos corrientes.	Delfos	Cuestionarios-formatos
b. Presupuestos variables corrientes.	Costos estimados	Costos unitarios
c. Inversión directa.	Costos estimados	Costos unitarios
2a. Adición del presupuesto de inversión indirecta.	Costos estimados	Costos unitarios
<b>8. INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO “META” DE LA ENTIDAD PÚBLICA:</b> Operaciones encaminadas a la integración del Presupuesto “meta” Institucional anual de la entidad pública, en sus diferentes niveles de esfuerzo, conforme a las siguientes actividades:		
1o. Validación y corrección de los presupuestos de las unidades responsables.	Verificación	Revisión de costos
2o. Adición de los presupuestos de las unidades responsables en cada nivel de esfuerzo, por objeto del gasto, presupuesto fijo y variable corriente e inversión indirecta.	Cálculo	Cómputo
3o. Fundamentación del Presupuesto “meta” Institucional.	Edición	Redacción
4o. Integración del Programa anual Institucional.	Cálculo	Cómputo
5o. Redacción y presentación del Programa-Presupuesto anual Institucional en su nivel de esfuerzo máximo.	Edición	Redacción
<b>9. AJUSTE DEL PRESUPUESTO META INSTITUCIONAL AL PRESUPUESTO ASIGNADO AUTORIZADO</b>		
1°. Recibir el presupuesto autorizado	Revisión minuciosa y comparación	Presupuestos autorizado y meta
2°. Eliminación de los paquetes de decisión menos prioritarios, hasta que el monto de los que permanezcan corresponda al presupuesto autorizado.	Discriminación por prioridades	Cómputo
3°. Redacción y presentación del Programa-Presupuesto Anual Institucional con el presupuesto ajustado con sus correspondientes metas y notas aclarativas sobre las metas y actividades que no se podrán alcanzar.	Edición	Cómputo y redacción

---

# CAPÍTULO

## 14

---

# SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN

*En los capítulos anteriores, con base en los hallazgos teóricos y empíricos detectados en la segunda parte de la investigación realizada, se ha venido diseñando el modelo de asignación de recursos que se planteó en el Capítulo 9. Dicho diseño se ha construido en la lógica del proceso administrativo público, definido previamente, y en la TGS.*

*Ahora, este capítulo se destina al diseño del subsistema de evaluación, que permitirá el permanente control –desde la óptica de la cibernética– del SPPPPE y de la entidad pública, considerados ambos como sistemas abiertos, que requieren de un mecanismo de adaptación al entorno, que asegure su sobrevivencia.*

*Este capítulo se presenta dividido en dos subcapítulos. En el primero, se muestra la estructura funcional del subsistema, con sus principales características y bases; y en el segundo, el proceso de transformación del subsistema, con sus características relevantes. Por último, se indican las conclusiones finales.*

Las organizaciones sociales son sistemas dinámicos abiertos que –a diferencia de los sistemas vivientes– no pueden controlarse si sólo se introducen circuitos de retroalimentación. Por lo anterior, como sugiere Gich (2001:245), “debemos aprender a vivir bajo controles que impongan la autorregulación y que contengan incentivos y motivadores estructurados, a fin de asegurar que los sistemas se muevan en la dirección requerida por los implantadores de objetivos”. En las entidades públicas, el subsistema de evaluación del SPPPPE juega un papel central, para lograr que la función de autorregulación cumpla su propósito, ya que su adecuada articulación con los demás subsistemas del SPPPPE, genera el control cibernético y dinámico del sistema social.

Opera a partir de los estándares y supuestos definidos para todos los niveles y subsistemas del sistema social, comparándolos con los datos sobre su operación, resultados y medio ambiente, y generando información acerca del desempeño del sistema en la búsqueda de sus objetivos. Introduce nuevamente la información analizada al sistema social –retroalimentación– para que el subsistema y nivel correspondientes, integrándola con otros elementos heurísticos, diseñen y tomen las decisiones pertinentes para hacer las correcciones y cambios necesarios, a fin de lograr o modificar sus objetivos o estrategias, adaptarse al medio o ajustar los procedimientos operativos. Un concepto importante para entender lo anterior, es el de circularidad, en el que la retroalimentación es vista como un proceso activo –sufre un “proceso de ajuste”– que manda señales correctivas a los subsistemas y componentes del sistema social, para el rediseño continuo de las acciones públicas, que incluye la continua adaptación del sistema a su medio y a la consecución de sus propósitos.

En la práctica, el subsistema de evaluación cumple un papel vital en una entidad pública, al proporcionar información estructurada sobre sus logros y actividades pasadas, o en curso, que son útiles para el desarrollo de la planificación y la formulación de políticas; al sintetizar lo que se conoce sobre determinado problema y su solución; y desarrollar nuevas valoraciones sobre la eficacia de



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

políticas y programas. La evaluación de cada subsistema de la entidad pública –incluyendo a ésta– debe tener la suficiente validez y pertinencia, para que la información que introduce al sistema social, dé lugar a decisiones que produzcan, un ciclo de realimentación negativa y corrijan la dirección hacia el logro de sus objetivos. Este subsistema debe ser congruente y articulado con los demás subsistemas, porque sin información sobre la realidad y el desempeño del sistema social, se empobrecen las decisiones sobre el futuro. El subsistema de evaluación constituye la memoria y la experiencia del sistema social que le permite aprender del pasado, el presente y el medio para sobrevivir y evolucionar.

De lo anterior, se desprende que si el subsistema de evaluación logra realimentar correctamente a los demás subsistemas del sistema social, dará lugar a que éste incremente su posibilidad de lograr una mayor equidad en la satisfacción de las necesidades sociales, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible; ya que la evaluación será un insumo fundamental con la permanente búsqueda de soluciones creativas, adaptadas a los cambios del medio.

Desde luego que la adecuada operación del subsistema de evaluación requiere, entre otros elementos, de una clara definición de los objetivos de la entidad y la posibilidad de contar con métodos de medición –indicadores–, para poder medir el desempeño de las organizaciones, y de los planes y programas, a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno.

La literatura sobre evaluación, como ya se mencionó en anteriores capítulos, identifica tres tipos de evaluación: Ex-ante, Concurrente y Ex-post. Aplicados con enfoque sistémico, estos tres tipos de evaluación alcanzan cabal significado y relevancia, y al realimentar a los demás subsistemas, se convierten en los grandes articuladores del SPPPPE, ya que permiten que se establezcan los mecanismos de control del sistema social, propiciando su coherencia, eficiente desempeño y adaptación al medio. Una definición simplificada de cada uno de los tipos de evaluación, es el siguiente:

**Evaluación Ex –ante:** Evaluación que se realiza antes de realizar las acciones y que se refiere a llevar a cabo estudios de factibilidad, viabilidad y congruencia, que permitan anticipar posibles problemas que podrían obstaculizar la ejecución o la obtención de resultados.

**Evaluación Concurrente:** Evaluación que se realiza durante la ejecución de las acciones, permitiendo conocer cómo se están desarrollando, si están en rumbo con los objetivos y acordes al comportamiento del entorno. Su propósito es detectar problemas y tomar decisiones durante el proceso para corregirlos, sin tener que esperar hasta el final, ahorrando de esta manera tiempo y recursos.

**Evaluación Ex –post:** Se realiza al término de un periodo de planificación o de un plan, así como al finalizar un proyecto o un ciclo de un proceso. Sirve para sistematizar la experiencia, conocer los niveles de desempeño, resultados e impactos. Así mismo, es un método de aprendizaje y se utiliza como insumo básico para el siguiente periodo de planificación, para la elaboración del siguiente plan, y para la programación y presupuestación anual.

## **14.1 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN**

### **1. Objetivos:**

- 1º. Diseñar la estructura de evaluaciones ex-ante, concurrentes y ex-post, para cada uno de los subsistemas del SPPPPE, de manera que se optimicen las funciones de control del sistema social, la cual se muestra en el Cuadro 14.1
- 2º. Diseñar los modelos, métodos e indicadores de evaluación de cada tipo, para cada subsistema del SPPPPE.

- 3°. Establecer los procedimientos para difundir, comprender y utilizar los resultados de las evaluaciones.
- 4°. Generar las condiciones para que se puedan cerrar los circuitos entre la evaluación y los demás sistemas de la SPPPPE, que den lugar al sistema de control cibernético dinámico que autoregule el sistema social.

**CUADRO 14.1 ESTRUCTURA DE LAS EVALUACIONES DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN**

SUBSISTEMAS			
PPPP	EVALUACIÓN		
	Ex-ante	Concurrente	Ex-post
Planificación –Gran Visión–	Factibilidad del futuro deseado.	Evaluación de planes de mediano plazo.	Evaluación de un periodo de Gran Visión.  Diagnóstico para la siguiente iteración.
Planeación Sistémica –Mediano Plazo–	Consistencia con objetivos y estrategias del Estudio de Gran Visión.  Coherencia de estructuras programática, de procesos y de proyectos con los objetivos y estrategias de mediano plazo.  Factibilidad de objetivos y estrategias de mediano plazo.	Evaluación Programática Presupuestal Anual.	Evaluación de los Planes de Mediano Plazo.  Diagnóstico para la siguiente iteración.
Programación –Anual–	Consistencia con objetivos y estrategias de mediano plazo.  Coherencia de objetivos y estrategias anuales con las estructuras programática y la de proyectos y procesos.  Factibilidad técnica, política y social.	Seguimiento programático durante el año.	Evaluación programática anual.  Diagnóstico para la siguiente iteración.
Presupuestación –Anual–	Consistencia con metas y estrategias de proyectos y procesos.  Coherencia de la estructura presupuestal con la programática, y la de proyectos y de procesos.  Factibilidad presupuestal y financiera.	Fiscalización y registro contable durante el año.	Evaluación presupuestal y financiera anual.  Diagnóstico para la siguiente iteración.

## 2. Características:

- Propiedades: las de un sistema abierto, que interactúa permanentemente con los otros subsistemas del SPPPPE y del sistema social, y con su entorno. Varios de sus elementos son compartidos por otros subsistemas del Sistema Social, sobre todo las evaluaciones ex-ante.
- Elementos estructurales: i) Entradas: información interna sobre el desempeño del sistema social y sus resultados, y sobre las condiciones y el impacto de los resultados, en el entorno; información de los objetivos, estándares y normas de operación de los diferentes niveles de la organización, y supuestos del entorno, para la operación del sistema social y el cumplimiento de

sus objetivos; ii) Recursos: humanos, conocimiento teórico y metodológico, materiales, servicios e infraestructura; iii) Salidas: informes de evaluación periódicos, anuales y multianuales, sobre los resultados, el impacto, la operación y el entorno.

- c. Elementos funcionales: i) Propósitos: Alimentar al entorno, al sistema social y al SPPPPE con las evaluaciones ex-ante, concurrente y ex-post de la planificación, planeación sistémica, programación y presupuestación; ii) Interacciones: Con los subsistemas del sistema social, con los subsistemas del SPPPPE y con el entorno; iii) Procesos de transformación: evaluaciones ex-ante, concurrente y ex-post para cada subsistema del SPPPPE; iv) Salidas: Informes de evaluación que se convierten en entradas de los subsistemas del SPPPPE y del sistema social, e información para el entorno.
- d. Entorno: i) Metasistema: Ecosistema; ii) Suprasistema: sistema social iii) Macrosistema: SPPPPE; iv) Isosistemas: subsistemas del SPPPPE; v) Campo de acción: sistema social y vi) Campo de observación: el del sistema social y su entorno.

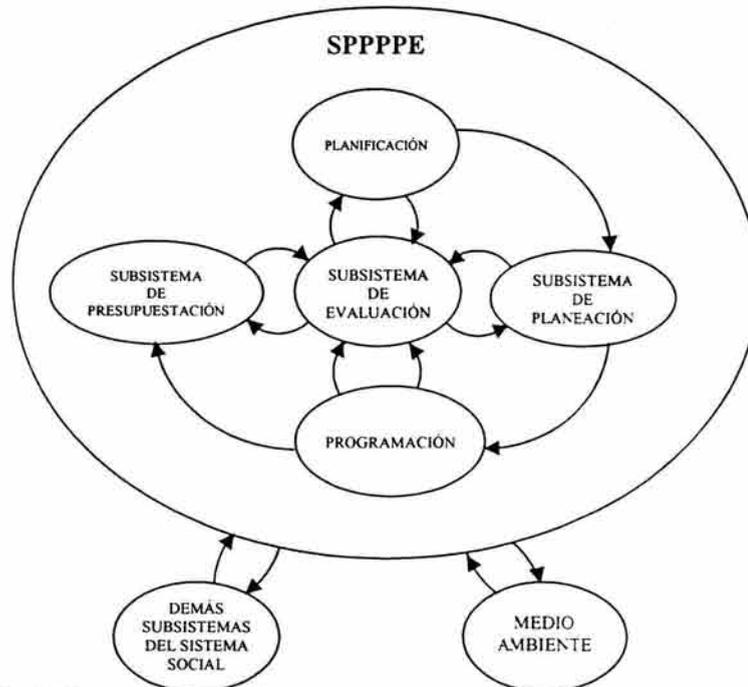
### 3. Bases sistémicas de la conceptualización y operación del subsistema social:

#### a. Importancia

El subsistema de evaluación es de importancia fundamental, ya que es el articulador del SPPPPE, al darle la coherencia y consistencia que permite la generación de la función de control cibernético heurístico.

El enfoque interactivo y sistémico utilizado en su diseño, propicia tanto la coherencia interna –horizontal– al establecer el circuito de realimentación entre las normas<sup>1</sup> y supuestos de cada subsistema del SPPPPE, y su operación y resultados; como la consistencia –vertical– entre los subsistemas del SPPPPE, al cerrar el circuito del encadenamiento de fines –objetivos, con la evaluación de cada uno de los niveles y el análisis de su articulación lógica y operativa (Ver Fig. 14.1).

**FIG. 14.1 Interrelaciones del Subsistema de Evaluación con los demás subsistemas del SPPPPE.**



<sup>1</sup> Normas: En este capítulo, se entenderá por normas, a todos los elementos que se convierten en parámetros de actuación: fines, objetivos, metas, leyes y reglamentos, estándares de desempeño y reglas de operación.

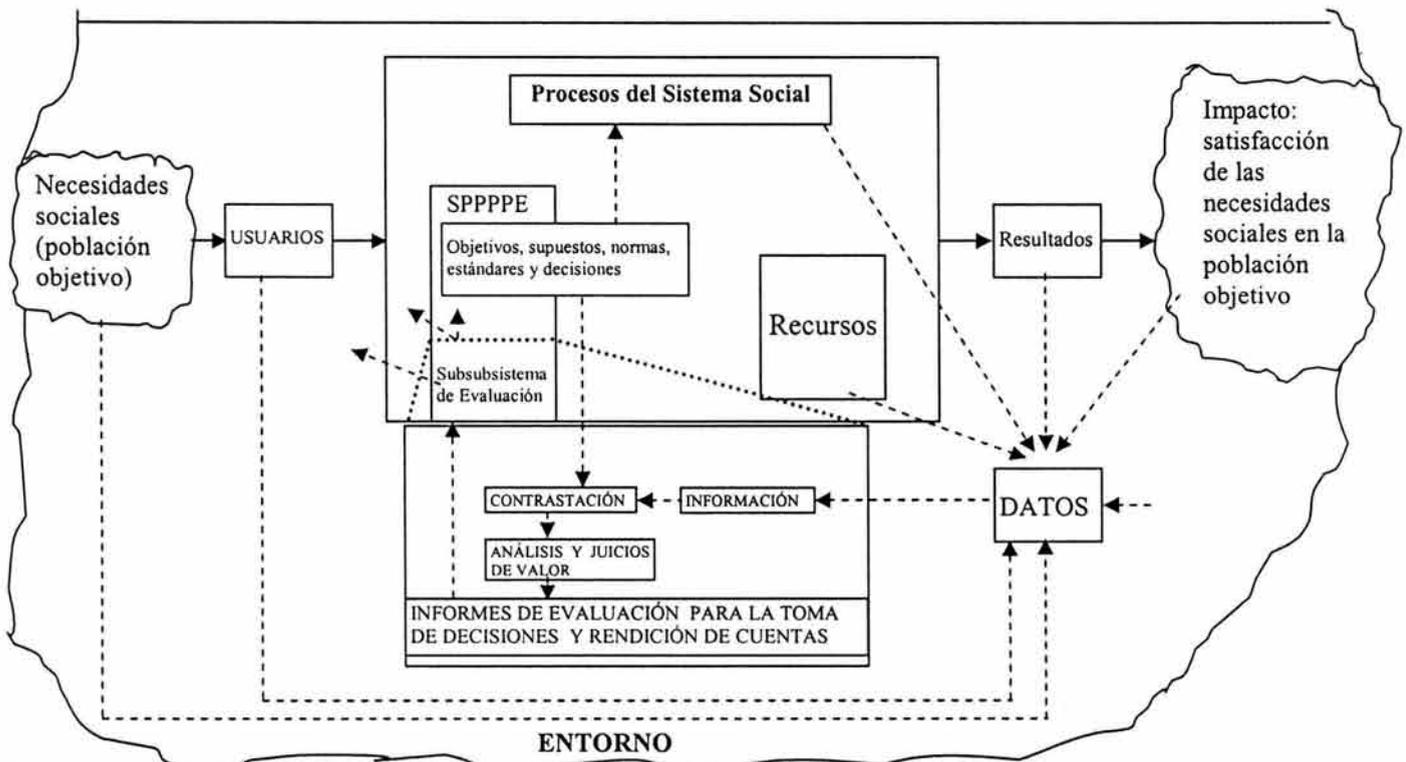
b. Descripción General del Subsistema de Evaluación.

El esquema general del subsistema de evaluación (que se muestra en la Fig. 14.2), muestra que cuando éste alimenta a los Subsistemas de Planeamiento, Planeación Sistemática, Programación y Presupuestación, el SPPPPE adquiere la función de control cibernético heurístico del sistema social, ya que compara la información del entorno y del propio sistema social, con los supuestos, y normas; analiza las diferencias y, apoyado en elementos perceptivos y heurísticos, diseña y toma decisiones, que se incorporan de nuevo al sistema social, tanto para efectuar modificaciones estructurales o funcionales al mismo –autopoiesis–, como para ajustar procesos, insumos y normas, para adaptarse y cumplir sus fines y objetivos.

**De esta forma, el subsistema de evaluación es:**

- i. Elemento fundamental para que el sistema social sea dinámico, porque obtiene información del entorno de manera continua, haciendo énfasis en los datos sobre las necesidades sociales y el impacto de los resultados del Sistema Social; y compara la información obtenida con las hipótesis, supuestos o postulados sobre los que se formuló la propuesta factible y de operación del sistema social y, si existen variaciones, las analiza, transmitiendo esa información a los otros subsistemas del SPPPPE, para que se genere un proceso heurístico que proponga y tome decisiones, si fuera necesario, para hacer modificaciones estructurales y funcionales al sistema social, que le permitan sobrevivir y adaptarse a las nuevas condiciones.
- ii. Parte esencial del control cibernético, porque obtiene datos del entorno y del sistema social, los sistematiza, los compara con las metas, estándares y normas de operación, analiza las diferencias y da elementos a los otros subsistemas del SPPPPE, para que tomen las decisiones requeridas para que el sistema social se oriente al cumplimiento de sus propósitos.

**Fig. 14.2 Esquema general de insumo – proceso – producto del sistema social, donde se ubica el SPPPPE y su subsistema de evaluación.**



Flujos de personas, bienes o servicios —————  
 Flujos de información - - - - -

#### 4. Ubicación del Subsistema de Evaluación del SPPPPE en el Sistema Social

- a. La concepción del subsistema de Evaluación lo ubica como el articulador de todo el SPPPPE. A diferencia del enfoque tradicional, que posiciona al subsistema de evaluación al final de un proceso, con el enfoque de sistemas se le sitúa en un nuevo espacio, con nuevas relaciones y traslapes con los demás subsistemas, siendo los más importantes, la evaluación ex-ante y los diagnósticos (Ver Cuadro 14.1).

De esta manera, como ya se mencionó, el subsistema de evaluación se convierte en el eje que permite hacer sólida la operación de todo el SPPPPE, porque:

- i. Como eje, permite que el proceso opere -gire- según el orden de colocación de cada uno de sus subsistemas, soportado por el subsistema de evaluación que le ayuda a no salirse de control (Ver Figura 14.1).
- ii. Los rayos, que son conductos de información al unir el eje con los otros subsistemas del SPPPPE, se constituyen en elementos que dan coherencia a toda la estructura, ya que generan una nueva relación entre los subsistemas, que se agrega a la normal, dada por la secuencia lógica de los subsistemas. Esta nueva relación se convierte en una liga adicional, mediante la transmisión de información de cómo están operando los diferentes subsistemas y en qué nivel están cumpliendo sus funciones y objetivos.
- iii. Por último, el que el subsistema de evaluación comparta elementos con los otros subsistemas del SPPPPE, le proporciona solidez a toda la estructura. Esto se logra al compartir los estudios de factibilidad de las alternativas que se van generando en cada subsistema y el hecho de que la evaluación de algunos de los subsistemas es compartida, por ejemplo: la evaluación final de un programa presupuesto anual, es evaluación concurrente del Plan de Mediano Plazo; y la evaluación de resultados de un nivel, es la evaluación de impacto del nivel inferior.

En síntesis, la concepción sistémica adoptada para la evaluación, permite que las funciones de los diferentes subsistemas se desarrollen en orden; la información sobre el desempeño y logros de los subsistemas del SPPPPE fluya en todos los sentidos, para que se detecten incongruencias entre subsistemas, y para que todos participen y conozcan por anticipado las decisiones que se adoptarán en cada subsistema, generando con ello: consistencia, coherencia, solidez y capacidad de adaptación de todo el sistema, al evolucionar de manera ordenada.

- b. El subsistema de evaluación también juega el papel fundamental como sensor y discriminador de la función de controlar de todo el Sistema Social. Su función es análoga a la parte del sistema nervioso, que capta las señales del cuerpo y del exterior, las transmite al cerebro, las interpreta, y de esta manera apoya los procesos de selección de los estímulos y órdenes que el cerebro retransmite al organismo para restablecer el equilibrio, adecuarse al medio o ejecutar alguna acción, procesos, éstos últimos, que corresponden a los sistemas de planificación, planeación, programación y presupuestación.

#### 5. Categorías de análisis del subsistema de evaluación

La evaluación para cumplir con su función, debe partir de una comparación de datos reales contra normas o estándares establecidos. Los datos deben ser confiables y oportunos, además de consistentes a lo largo del tiempo, y deben poder reflejar los aspectos importantes que muestran el desempeño del sistema y el cumplimiento de sus propósitos, es conveniente definirlos en términos de números absolutos y de indicadores, ya que ambos tienen usos diferentes e importantes.

La consistencia de todo el sistema de evaluación y en sí, de todo el SPPPPE, parte de definir un marco de información que refleje el modelo de operación del sistema social y que, sobre cada parte importante de este modelo, se disponga de un grupo de categorías de evaluación, que en conjunto proporcionen una idea completa del desempeño y el cumplimiento de los propósitos del Sistema Social. El Cuadro 14.2, “Categorías de análisis en el Subsistema de evaluación”, muestra las principales características del sistema social y las posibles categorías que se deberán tomar en cuenta para su evaluación. Para definir el conjunto de características y categorías a considerar en cada tipo de evaluación (ex-ante, concurrente y ex-post), se deberá realizar un análisis detallado de la normatividad –objetivos, metas, supuestos y reglas de operación– y de la naturaleza y alcances del subsistema, para precisar las combinaciones más pertinentes en cuestión. Por no ser el tema fundamental de esta tesis, no se abundará al respecto.

**Cuadro 14.2 Categorías de análisis en el subsistema de evaluación**

Categorías	Características y contexto del Sistema Social						
	1. Contexto	2. Necesidades sociales. Población objetivo	3. Usuarios	4. Recursos	5. Proceso/ desempeño	6. Resultados	7. Impacto
Eficacia							
Eficiencia							
Calidad / pertinencia							
Consistencia / coherencia							
Factibilidad / viabilidad							

## 14.2 PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

En los apartados anteriores se describió el proceso de transformación de la evaluación, el cual se presenta en la Fig. 14.2, y consiste sintéticamente en obtener información del entorno, del desempeño y los resultados del sistema social, compararla con las normas y supuestos, analizar las discrepancias, producir los informes de evaluación, y distribuirlos en todo el sistema social, incluso al medio ambiente. Los informes de evaluación, al ser alimentados a los demás subsistemas del SPPPPE, cierran el círculo de realimentación, dando lugar a la función del control cibernético de todo el sistema social, la cual se genera gracias a la realimentación sistemática y coherente del desempeño y el nivel de logro del sistema social, que se conjuga con la actitud holística y heurística de los subsistemas del SPPPS, que los lleva a diseñar futuros y opciones de solución con sentido, a los problemas, de dirección y de sobrevivencia. El planteamiento presentado aquí es novedoso, ya que el subsistema de evaluación lo constituyen una gran variedad de evaluaciones, que se convierten en acciones previas para el diseño y cada toma de decisiones significativas que se lleva a cabo en el sistema social.

Actualmente, la evaluación, si es que se realiza, en la mayor parte de los casos, se convierte en un mero requisito formal que no realimenta ni apoya a los subsistemas del SPPPPE, ni a los procesos de toma de decisiones; es como si una persona tomara decisiones sobre su vida sin apoyarse en la memoria crítica y el aprendizaje adquirido.

### 1. Instrumentación del proceso de transformación

- a. Se define como un proceso de transformación de datos del entorno del sistema y de sus salidas, en elementos para la toma de decisiones; y que participa en los estudios de factibilidad de las opciones generales para el SPPPPE.

Para cada subsistema del SPPPPE, existe un esquema específico de evaluación, que contempla los tres tipos de evaluación: ex-ante, concurrente y ex-post. En el cuadro 14.2 se describen estos esquemas.

Tabla 14.2 Descripción y resultados de los tipos de evaluación por subsistema.

SUBSISTEMA/ Tipo de evaluación	DESCRIPCIÓN	RESULTADO
<b>PLANIFICACIÓN</b>		
Ex-ante	1. Análisis de los futuros posibles, para asegurar su factibilidad y la de los objetivos y estrategias, que permitan hacer probable el futuro deseado. Se realiza dentro del proceso de diseño del futuro factible.	Análisis de factibilidad de futuros, objetivos y estrategias.
Concurrente	2. Evaluación del plan de mediano plazo. Se realiza en periodos determinados de la ejecución de un plan y al finalizar éste. Es el mismo estudio que el numeral 6.	Desviaciones en la ruta al futuro factible y propuestas de corrección a la ruta o al futuro factible.
Ex-post	3. Estado que guardan las necesidades sociales y perfil de la entidad pública y su capacidad para satisfacerlas; y comparación entre el futuro factible diseñado y el estado real. Se realiza cuando se termina un periodo de planeación de largo plazo, por efectos coyunturales, por cambios de paradigmas globales o cuando se inicia un nuevo proceso de planeación de largo plazo.	Diagnóstico que registra los resultados de un proceso de planeación y el estado actual, y que sirve de base para iniciar un nuevo periodo de planeación de largo plazo.
<b>PLANEACIÓN SISTÉMICA</b>		
Ex-ante	4. Análisis de coherencia entre objetivos y estrategias del plan, y análisis de factibilidad técnica.	Informe sobre la coherencia y factibilidad al plan como un todo.
Concurrente	5. Evaluaciones programática y presupuestal, que juntas constituyen la evaluación del programa anual. Se realiza cada año y sirve para hacer propuestas de ajuste al Plan y para iniciar el nuevo proceso de programación-presupuestación. Es el mismo que la integración de los numerales 9 y 12.	Informe de las evaluaciones programática y presupuestal anuales integradas
Ex-post	6. Diagnóstico: determinación del estado presente y pasado, detectando fortalezas y problemas existentes, y estableciendo causas y orígenes, efectos e impactos. Difiere de la evaluación del Estudio de Gran Visión, en su detalle y sistematización. También da cuenta de los resultados del Plan y explica las desviaciones. Es el mismo estudio que el numeral 2, con utilización diferente. Se realiza cuando se termina un plan y sirve para sistematizar una experiencia, iniciar el nuevo plan y revisar el futuro factible.	Diagnóstico General, Diagnósticos Operativos y Evaluación del Plan.

<b>PROGRAMACIÓN<sup>(1)</sup></b>		
Ex-ante	7. Análisis de las alternativas para seleccionar objetivos, metas y estrategias, y de viabilidad y factibilidad técnica, social y política de los procesos o proyectos.	Análisis de alternativas para seleccionar objetivos, metas y estrategias y análisis de factibilidad y viabilidad de procesos y proyectos.
Concurrente	8. Seguimiento periódico del avance de los programas, para analizar desviaciones y proponer correcciones. Usualmente se realiza de manera trimestral, aun cuando el registro suele ser mensual.	Informe trimestral de avances programáticos.
Ex-post	9. Análisis del entorno para precisar las características esenciales en que se desarrolla el proceso o proyecto. Diagnóstico de problemas y evaluación de los resultados programáticos – procesos y proyectos– del programa del año anterior. Se realiza cada año y sirve de base para realizar la programación del siguiente año y para presentar los informes requeridos por las juntas de gobierno, las cabezas sectoriales y dependencias globalizadoras. Es la equivalente a la parte programática del numeral 5.	Evaluación programática anual.
<b>PRESUPUESTACIÓN</b>		
Ex-ante	10. Determinación de la factibilidad económico –presupuestaria– financiera.	Estudios de factibilidad.
Concurrente	11. Control interno y seguimiento del gasto, las adquisiciones y contratos, para verificar su avance y desviaciones respecto al presupuesto. El control interno y registro es continuo y se realizan cortes mensuales e informes trimestrales.	Informes trimestrales financieros, del ejercicio presupuestal y del programa de adquisiciones.
Ex-post	12. Análisis del ejercicio presupuestal y el programa de adquisiciones, y explicación de desviaciones. Se realiza cada año y sirve de base para llevar a cabo la presupuestación y el programa de adquisiciones del siguiente año. Es equivalente a la parte presupuestal del numeral 5.	Informes financieros del ejercicio presupuestal y del programa de adquisiciones, y análisis de desviaciones.

Una característica importante del sistema de evaluación es que la evaluación ex-post de un subsistema, se convierte en la evaluación concurrente del subsistema de mayor generalidad y alcance, con lo cual se hace más sólida la articulación y coherencia de todos los subsistemas del SPPPPE.

<sup>(1)</sup> Para tener una idea integral de la operación anual, se deben reunir la evaluación programática y la presupuestal en una evaluación conjunta.

De esta forma, la evaluación del plan y los diagnósticos general y operativos del subsistema de planeación –resultado del numeral seis de la Tabla 14.2–, se convierten en la evaluación concurrente del subsistema de planificación, numeral 2 de la Tabla 14.2; en el primero, su finalidad es guardar la memoria histórica de un plan y disponer de las bases para iniciar el siguiente; y en el segundo, su utilidad es verificar que no hayan cambiado las condiciones del entorno y que siga siendo válido el futuro factible, o si es el caso, aportar elementos para que se diseñen las adecuaciones y modificaciones necesarias.

A su vez, la integración de la evaluación programática y presupuestal ex-post, que por lo general es anual, a su vez se convierte en la evaluación concurrente del subsistema de planeación sistémica. La evaluación programática presupuestal sirve, para rendir todos los informes que la normatividad establece, y como base para preparar el siguiente programa anual; y en el caso de la evaluación concurrente del plan, su utilidad reside en ser una evaluación del avance del plan, que proporciona elementos para hacer ajustes al mismo.

Todas las evaluaciones descritas, se realizarán con respecto a un sistema general de objetivos y estándares que abarca todo el sistema social –definido como encadenamiento de objetivos en esta tesis–, así como un sistema de información que capta y procesa información desde los más elementales registros administrativos, hasta los más sofisticados estudios de impacto y modificaciones del entorno, dando lugar a evaluaciones multifactoriales, en las cuales, independientemente de lo específico de la evaluación en cuanto tipo y subsistema del SPPPPE al que va dirigida, se tiene la información y plena conciencia de la ubicación y jerarquía del objetivo evaluado en el sistema de objetivos, así como el conocimiento del estado que guarda el sistema social, en sus diferentes niveles y subsistemas. Por último, la supervisión global de la consistencia de todas las evaluaciones, detecta posibles fallas en la articulación del sistema social y en su conducción al futuro factible, generando estímulos para que la función de control cibernético del SPPPPE genere los elementos correctivos necesarios para que el sistema regrese a estados de equilibrio dinámico.

#### b. Responsables de la ejecución del proceso

El responsable de la ejecución, es una área específica a la que se le asigna esta función en el diseño del sistema social y que corresponde al Subsistema de Evaluación. Sin embargo, por su naturaleza y por ser un proceso que permea toda la estructura e incluso su entorno, la participación debe ser amplia y muy organizada. Se recomienda que la participación incluya a personas internas y externas a la institución:

- i. Internas: responsables del proceso y representantes del sistema social de todos sus niveles y subsistemas.
- ii. Externas: usuarios, afectados por los servicios o productos, proveedores y ciudadanos, así como facilitadores y evaluadores externos que puedan tener una visión y un punto de vista independientes. Los informes de auditoría deben considerarse también como parte del sistema de evaluación.

#### c. Principios

Se debe buscar heterogeneidad en los enfoques y en los participantes, y respetar los siguientes principios que garanticen validez a los resultados:

- i. Motivar a los participantes a que hablen con la verdad y crear las condiciones para que así suceda. Por ejemplo, mediante el método Delphi, obtener opiniones anónimas sobre diferentes tópicos. Este aspecto está relacionado con la cultura de evaluación.

- ii. Proporcionar a los participantes la información básica objetiva sobre la estructura y operación del sistema social, sus planes, los estándares a evaluar y los datos sobre logros y desempeño, para que con estos elementos, más los propios conocimientos y reflexiones de cada participante, se enriquezcan los resultados finales.
- iii. Evitar que los jefes impongan sus puntos de vista sobre sus subordinados, sesgando de esta forma los resultados.

d. Época de ejecución.

La evaluación es un proceso continuo que se desarrolla como parte inherente de la operación del sistema social. Las múltiples evaluaciones que se realizan se llevarán a cabo de acuerdo con los calendarios de los otros subsistemas del SPPPPE y con las especificaciones que el propio subsistema de evaluación haya establecido, de manera que cada evaluación específica debe tener su propio calendario, para que los informes de evaluación apoyen a tiempo a los procesos de transformación de los subsistemas del SPPPPE.

En algunas ocasiones, lo que se realiza y utiliza es una preevaluación, estimando los resultados de los últimos meses o semanas, ya que al ser continua la operación del sistema social, para iniciar un nuevo periodo con una adecuada planeación o programación, hay que contar con la evaluación del anterior, cuando aún no termina su periodo. En general, si se lleva un buen seguimiento, lo anterior no representa problema, ya que en períodos cortos de tiempo y con buena información, las estimaciones suelen ser bastante acertadas. En todo caso, si hay alguna variación entre la preevaluación y la evaluación ex-post, se realizan los ajustes correspondientes durante las primeras semanas del siguiente ciclo.

La primera evaluación concurrente, es conveniente realizarla cuando ya se dispone de toda la información del período anterior, a la que se agrega la información disponible del periodo actual, para de esta manera disponer de un cuerpo de información completa, a fin de, si es necesario, hacer las correcciones y adecuaciones pertinentes en el subsistema que se esté evaluando, con una sólida base del período anterior. También se recomienda, para hacer más poderoso el instrumento de evaluación, junto con la evaluación concurrente hacer una proyección de referencia, y así disponer de mayores elementos para hacer los ajustes o iniciar los primeros trabajos del siguiente ciclo. Es decir, no hay que esperar a que ocurra una desviación para hacer correcciones, hay que prever que no suceda.

Las evaluaciones ex-ante se deben realizar dentro de cada uno de los subsistemas, en la parte de los procesos y en las fechas en que se están diseñando y analizando las diferentes alternativas de decisión. Ésta es una evaluación de suma utilidad, ya que obliga a analizar varias posibilidades y no optar acríticamente por la primera que se nos viene a la mente. El proceso da lugar a que se generen alternativas, que al mismo tiempo que introducen aspectos innovadores orientados al futuro factible, revisan los aspectos técnicos, operativos, políticos y de disponibilidad de recursos, que permiten identificar riesgos y generar estrategias que incrementan las posibilidades de éxito. El respetar este paso –evaluación ex-ante– evita, en gran número de casos, hacer uso ineficiente de los recursos, no obtener los resultados esperados o generar efectos no deseados.

e. Lugar de intervención de los participantes.

Este subsistema es de los más holísticos en todo el SPPPPE, ya que la síntesis de cada nivel –subsistema del SPPPPE– es una apreciación global del desempeño, del cumplimiento de los propósitos y de la adecuación al entorno de todo el sistema social, en el periodo de tiempo correspondiente –del corto al largo plazo–, por lo que los lugares de intervención deben ser al

menos de dos tipos: el primero, en los propios lugares donde se desarrollan las acciones; y el segundo, perfectamente organizado, con participación mixta de personas de las diferentes áreas operativas y niveles de la organización, así como de afectados positiva o negativamente por la prestación de los servicios o producción de bienes, en lugares que reflejen el enfoque holístico de la evaluación. Estos pueden ser lugares de trabajo, áreas de residencia de usuarios o afectados, instalaciones de proveedores, o aquellos que reflejen la realidad del sistema social. La apreciación y reflexión sobre las evaluaciones, fundamentalmente cuantitativas, que se generen en estas reuniones de trabajo, aportan los juicios de valor, que son los elementos cualitativos más importantes de los informes de evaluación.

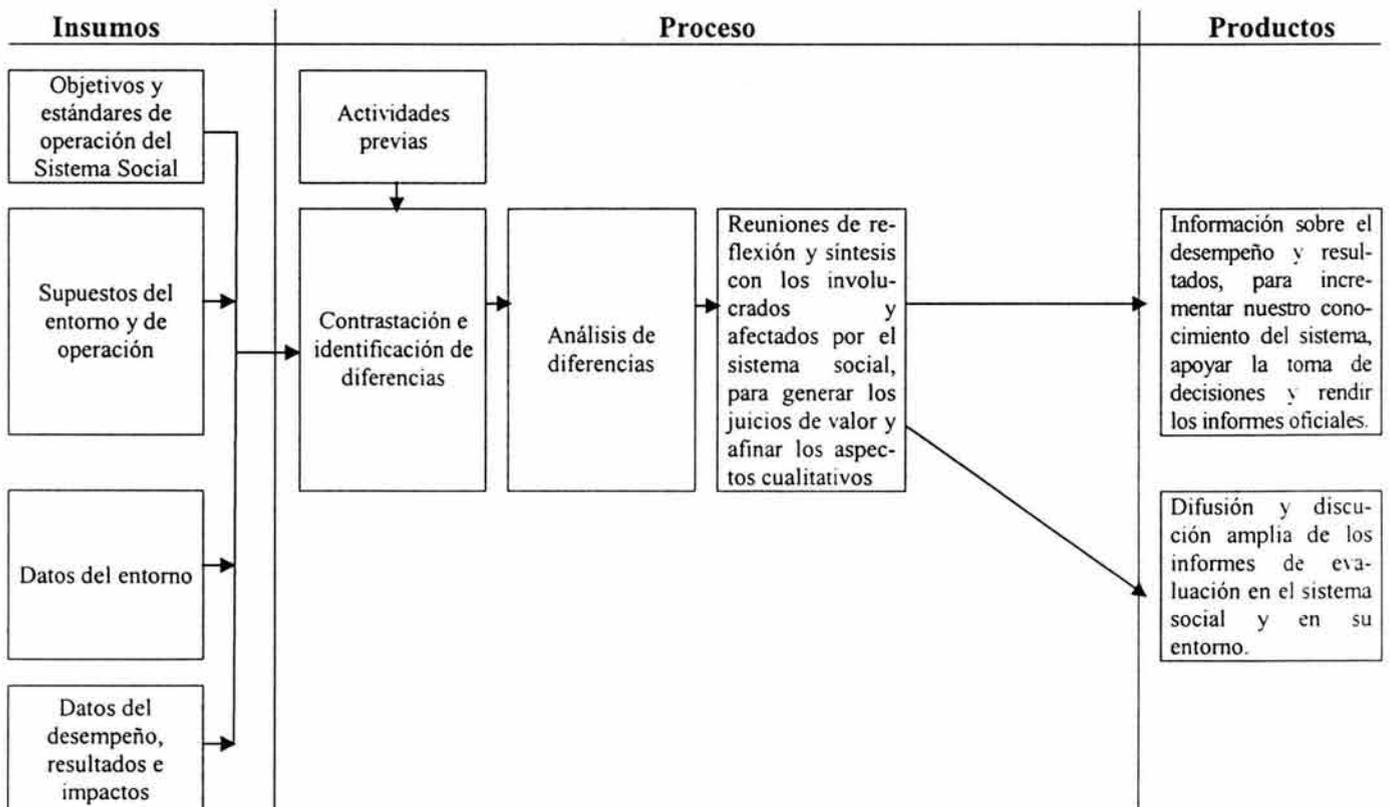
En síntesis, las evaluaciones correspondientes a cada subsistema del SPPPPE están supeditadas a sus calendarios y, sistémicamente, son información esencial para desarrollar sus procesos de transformación. Además, como una norma interna de operación del SPPPPE, debe establecerse que ningún proceso de transformación puede llevarse a cabo si no cuenta y con el informe de evaluación –preevaluación en algunos casos– del periodo anterior. El no respetar esta regla, tendría como consecuencia la desarticulación de la función de control cibernético holístico del sistema social.

f. Método de formulación de las evaluaciones.

Éstos, en buena medida están condicionados por los métodos utilizados por los demás subsistemas de SPPPPE, además de contar con metodologías propias de evaluación.

En la Figura 14.2 se describe el método general de evaluación, el cual adquiere características específicas para cada subsistema del SPPPPE; y en la Figura 14.4 se presenta el diagrama del proceso de evaluación, con sus principales actividades.

**FIG. 14.4 Diagrama de actividades para la formulación de las evaluaciones por subsistema**



## 2. Aportaciones del proceso de formación

### a. Aportaciones del proceso de transformación al Subsistema de Evaluación.

Un sistema de evaluación como el descrito, da lugar al desarrollo de sistemas de información que capten periódicamente datos relevantes sobre el desempeño del sistema social, sus resultados y entorno, ya que los subsistemas del SPPPPE definen la información importante y el subsistema de evaluación obliga a precisarla.

En este nivel, la principal aportación la constituyen el conjunto de informes de evaluación que periódicamente se producen y que dan cuenta del desempeño del sistema social y del nivel de cumplimiento de sus fines y objetivos, convirtiéndose de esta manera en una memoria viva de la entidad pública.

Además, es un importante medio de aprendizaje, ya que los participantes en el proceso de transformación, a partir de la elaboración de los informes, comprenden de mejor manera el sistema social y mejoran su práctica profesional.

### b. Aportaciones del proceso de transformación al SPPPPE.

El proceso de evaluación obliga al SPPPPE a explicitar y especificar el marco normativo –en términos amplios– y los supuestos de planeación y operación.

Los resultados de evaluación –informes– son insumos indispensables y obligados de los subsistemas de Planificación, Planeación, Programación y Presupuesto, ya que al proporcionar información sobre el cumplimiento de objetivos, estándares, normas de operación y supuestos, y de las razones que dieron lugar a ese nivel de logro, se permite mejorar las decisiones para los siguientes periodos.

También, una aportación importante en este nivel, es que proporciona información sobre cómo operan y bajo qué circunstancias, las metodologías y procesos de transformación de estos subsistemas, de manera que se disponga de elementos para seleccionar las más apropiadas.

### c. Aportación del proceso de transformación a la entidad pública.

El proceso de evaluación es la pieza fundamental que da lugar, cuando realimenta a los subsistemas de Planificación, Planeación, Programación y Presupuesto, a que se genere en el SPPPPE la función de control cibernético heurístico en el sistema social, mediante la cual éste perfecciona sus características de sistema dinámico abierto, dando lugar a que la entidad pública tenga la capacidad para adecuarse continuamente a las condiciones de medio ambiente, evolucionar hacia sistemas de nivel superior y corregir rumbos, tanto de manera semiautomática, mediante decisiones ejecutivas, como heurística, con decisiones estratégicas, creativas y de cambio.

De esta forma, la entidad pública se convierte en un sistema que aprende y sus integrantes se incorporan a un proceso de formación permanente, y que continuamente cambia y mejora, junto con sus gentes.

### d. Aportaciones del proceso de transformación al entorno.

Los informes de evaluación proporcionados a la sociedad, son la rendición de cuentas transparentes de la entidad pública.

Además, la evaluación le proporciona a la sociedad, argumentos para que actúe como una contraloría social, agregando de esta forma un elemento adicional de realimentación a la función de

control cibernético heurístico, ya que las quejas y peticiones sociales se convierten en una evaluación social, que también alimenta y en forma muy importante, el proceso de construcción de decisiones que se desarrolla en el SPPPPE, de manera que incrementan las posibilidades de mejorar la producción y distribución de los bienes y servicios y de elevar su impacto.

*Los esfuerzos de evaluación en México, son limitados, de poca utilidad y no han logrado consolidarse.*

*Algunos de los factores que dan lugar a lo anterior, son: la falta de cultura de evaluación, que da lugar a que se tenga dificultad para ser objetivos, críticos, aceptar la verdad, y utilizar los resultados de las evaluaciones para mejorar; los acotamientos políticos –la SEP, a pesar de tener resultados de evaluación desde 1974, los presentó hasta hace muy pocos años, y de manera parcial, por temor a que se atacara políticamente a las autoridades–; falta de sincronización entre la toma de decisiones y la disponibilidad de las evaluaciones; y falta de difusión de los resultados.*

*Sin embargo, considerando el propósito de esta tesis, se destacarán como aportaciones dos aspectos técnicos que se considera son importantes para el mejoramiento de la asignación de recursos públicos, y sobre todo para la satisfacción de las necesidades sociales:*

- a. La evaluación concebida y diseñada con un enfoque sistémico, como parte de un sistema general de Planeación o de diseño de políticas públicas. Si no es sistémica, difícilmente tendrá un impacto importante y permanente en el sistema evaluado.*
- b. La articulación cibernética de la evaluación con el resto del SPPPPE, genera un círculo virtuoso de adaptación de la entidad pública a su medio ambiente y de mejoramiento continuo de la satisfacción de las necesidades sociales. Es decir, es el eslabón frecuentemente ausente que permite generar, con solidez, la función de control cibernético heurístico.*

---

# CAPÍTULO

## 15

---

# CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO

*Para concluir el reporte de esta investigación, se ha juzgado pertinente, por una parte, contrastar las hipótesis, analizando la consistencia lógica interna del modelo y discurriendo sobre los efectos conocidos hasta ahora, en los casos en que fue posible implantar el modelo en la realidad; y por la otra, apuntar con base en las experiencias de esas implantaciones, algunos elementos y reflexiones sobre su futura implantación.*

*La investigación ha tenido como objeto de estudio un problema al que la mayoría de las personas, incluyendo a los estudiosos del tema, tiene un acceso muy limitado, toda vez que intervienen en el proceso de asignación de recursos públicos, niveles decisorios que llegan hasta la jefatura del Estado. En esa virtud y con independencia de la complejidad intrínseca de la investigación, las posibilidades de su aplicación son enormemente alentadoras.*

*Este capítulo se integra con cuatro apartados. En el primero, se realiza la contrastación de las hipótesis; en el segundo, se realiza la contrastación lógica de la hipótesis exploratoria; en el tercero, la contrastación, con base en las experiencias habidas; y en el cuarto, se plantean algunas reflexiones en torno a su implantación.*

### **1. Contrastación de las hipótesis.**

H<sub>1</sub>: La misión formal, el diagnóstico de las necesidades sociales y la prospectiva, determinan los fines (teleología) de la entidad pública, como sistema social.

*En el Cuadro 10.2, punto 1.a, el modelo establece un procedimiento que combina las necesidades sociales detectadas que debe satisfacer la entidad pública, conforme a la misión que la ley y la administración le asignaron, con los fines derivados del análisis prospectivo, para determinar los fines (teleología) de la entidad pública concebida como un sistema social.*

H<sub>2</sub>: Los fines y la metodología del diseño subóptimo de las organizaciones sociales como sistemas sociales, determinan la concepción sistémica de las entidades públicas.

*La concepción sistémica de la entidad pública, que en el modelo se diseña en el Cuadro 10.3, se basa en la teleología ya determinada para el sistema y en la metodología del diseño subóptimo de las organizaciones sociales, que se construye con la combinación de los diseños desarrollados por diversos autores (ver Subcapítulo 10.3 punto 1).*

H<sub>3</sub>: La entidad pública organizada como sistema social, genera la estructura funcional sistémica, de la que forma parte el subsistema del proceso administrativo público en su función adjetiva y aumenta la racionalidad de la organización formal



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

***El modelo establece los procedimientos con sus técnicas e instrumentos (ver Subcapítulo 11.5), tanto para definir una estructura funcional del sistema diseñado (Cuadro 10.2 punto 5.g), como para racionalizar –disminuir la distancia entre el sistema formal y el sistema social– la estructura orgánica.***

H<sub>4</sub>: La estructura funcional del sistema de la entidad pública, el subsistema adjetivo del proceso administrativo público y la organización formal, aumentan la racionalidad de la estructura programático-presupuestal que ordena a la planeación y la presupuestación.

***En el Subcapítulo 11.2, el modelo permite definir una estructura programático-presupuestal que ordena la planeación y programación con mayor racionalidad, por estar fundada en la estructura funcional del sistema de la entidad pública, en el subsistema SPPPPE de éste y en una organización formal más cercana a él.***

H<sub>5</sub>: El diagnóstico de las necesidades sociales, es uno de los factores que determinan la eficiencia, justicia y equidad de la planeación de largo y mediano plazos.

***En el Cuadro 10.1 punto 3 y en el Cuadro 11.1 punto 2, el modelo considera de manera prominente la detección de las necesidades sociales, y en ellas no sólo fundamenta la teleología del sistema que se diseña, sino los procesos de largo y mediano plazos.***

H<sub>6</sub>: La planeación de largo y mediano plazos, y la formulación técnica de procesos y proyectos, incluida la cuantificación de metas e indicadores por niveles de esfuerzo, generan la racionalidad, eficiencia y pertinencia de la programación.

***En los procedimientos para el diseño del subsistema de programación, éste se fundamenta en la planeación (ver Subcapítulo 12.1, punto 2) y la formulación técnica de procesos y proyectos (ver Cuadro 12.1), por lo que esa consistencia lógica, da elementos confiables para deducir que es racional, eficiente y pertinente.***

H<sub>7</sub>: El cálculo de costos unitarios de las unidades de las metas de procesos y proyectos y la revisión sistemática de las formas de producir los bienes y servicios públicos, son insumos indispensables para determinar la formulación del presupuesto base cero.

***En el Cuadro 13.1 puntos 2, 3 y 4, el modelo establece los procedimientos para el cálculo de costos unitarios de unidades de las metas y de los procesos y proyectos, lo cual da el fundamento para la aplicación del presupuesto base cero.***

H<sub>8</sub>: El presupuesto base cero y la jerarquización de paquetes de decisión, determinan la formulación del presupuesto “meta” del ingreso y su ajuste.

***En el Subcapítulo 13.3, el modelo establece los procedimientos para aplicar las técnicas que comprende el presupuesto base cero, para arribar a la construcción de un presupuesto “meta” de toda la entidad pública (ver Cuadro 13.1, punto 8).***

H<sub>9</sub>: El presupuesto ajustado al ingreso, con base en paquetes de decisión jerarquizados, determina una asignación de recursos eficiente.

***En el Subcapítulo 13.4 y en el punto 9 del Cuadro 13.1, el modelo considera el procedimiento para utilizar los paquetes de decisión determinados en el presupuesto base cero, para el ajuste del presupuesto meta al presupuesto asignado autorizado, de manera que los paquetes de decisión más importantes son los que quedan incluidos dentro del presupuesto.***

H<sub>10</sub>: El control cibernético, que incluye la evaluación, aumenta la eficiencia del sistema de la entidad pública y de la ejecución de las acciones financiadas con una asignación de recursos eficiente.

*En el subcapítulo 14.1, y en particular en el punto 3, el modelo diseñado hace particular énfasis a la evaluación como parte esencial de la función de control cibernético del SPPPPE y como mecanismo de control de todo el sistema de la entidad pública, que permite corregir desviaciones y hacer adecuaciones, asegurando la eficiencia del propio sistema y de la ejecución de las acciones financiadas con la asignación de recursos públicos.*

H<sub>11</sub>: Los bienes y servicios públicos, producidos con una asignación de recursos públicos eficiente, determinan que aumente la justicia y la equidad, en la atención de las necesidades sociales.

*Dadas las características del modelo diseñado y su consistencia lógica, es posible establecer que la entidad pública producirá bienes y servicios públicos en forma eficiente y con una orientación hacia el cumplimiento de sus objetivos, lo que dará posibilidades de que aumente la justicia y la equidad con que se atiendan las necesidades sociales.*

## **2. Contratación lógica de la hipótesis**

Si se considera que la eficiencia económica es la relación entre el valor del producto y de los recursos utilizados para producirlo, es decir, que pone de relieve la relación entre el costo y el valor de lo producido; que la eficiencia es también la medida de la correcta utilización de los recursos asignados a las actividades de un proyecto o, como debería ser en las entidades públicas, la relación costo/beneficio de los procesos internos de la organización, o sea que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia más adecuada entre insumos y productos, de tal manera que con el mismo gasto se consigan más productos que en un momento anterior, *entonces, puede afirmarse que esta última eficiencia “asignativa”, como ya se expresó, garantizará una toma racional de decisiones en el nivel global y una mejor utilización de los recursos para el logro de las metas en el nivel sectorial.*

Las siguientes reflexiones respecto del modelo tradicional de asignar recursos (presupuestar) y del modelo planteado, nos podrán dar luz sobre las diferencias de eficiencia entre uno y otro:

- a. En el presupuesto tradicional, aun cuando existe relación entre los fines del Estado y los recursos asignados para alcanzarlos, dicha relación no siempre es la mejor o es débil, mientras que en el modelo propuesto, se asegura una relación más adecuada, ya que en él se detectan y priorizan las necesidades estatales y sociales en la planificación, planeación y programación.
- b. Mientras que en el presupuesto tradicional existe una deficiente relación entre las actividades y los recursos asignados para alcanzar los objetivos propuestos, en el modelo propuesto esa relación tiende a perfeccionarse, puesto que se calculan los costos unitarios de cada actividad a partir de la suma de los costos de los insumos y recursos necesarios para su realización; y el presupuesto se integra sumando los costos de cada actividad.
- c. En el presupuesto tradicional NO siempre existe una relación entre las metas programadas y los recursos asignados y en el modelo propuesto SÍ, pues el cálculo del presupuesto se basa en el costo unitario de cada unidad de meta.
- d. En el modelo propuesto, a diferencia del presupuesto tradicional, SÍ existe secuencia y consistencia entre las distintas etapas del proceso administrativo público ya que las etapas de planeación y programación guardan una relación causal con la de presupuestación
- e. Mientras que en el presupuesto tradicional el proceso administrativo público NO es un “todo”, parte de un “todo” mayor, en el modelo propuesto SÍ lo es, ya que se le considera como un subsistema integral parte de un sistema social, como debe ser concebida la entidad pública
- f. En el presupuesto tradicional hay una escasa consistencia y relación causal entre los fines últimos de la entidad pública y la cadena de objetivos para lograrlos, desde los niveles jerárquicos inferiores

hasta los superiores, y en el modelo propuesto Sí la hay y es total, dado que se trata de una condición esencial para la construcción del sistema social.

- g. El presupuesto tradicional no se formula con base en los resultados de ciclos anteriores, por lo que no corrige sus deficiencias, mientras que uno de los componentes fundamentales del modelo propuesto es la realimentación del desempeño y los resultados.

En síntesis, con el “presupuesto tradicional” es muy difícil determinar la eficiencia y, más aún, establecer lo conducente para que ésta se dé. Así mismo, un diseño adecuado del modelo propuesto, proporcionará una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos y un mejoramiento de los impactos en el bienestar de la población, aunque el volumen de los recursos se mantuviera constante.

### 3. Contratación empírica de la hipótesis

Los trabajos para la construcción de este modelo datan de 25 años y se realizaron en las dependencias y entidades del sector público mexicano, en un proceso de aproximaciones sucesivas que permitió conocer su validez paulatinamente. Sin embargo, es conveniente señalar que, infortunadamente, no ha sido posible validar integralmente el modelo, sino sólo parcialmente. A continuación, se describen algunas de esas experiencias y sus resultados relevantes.

En el sector educativo (todas sus dependencias, entidades y servicios estatales), se tuvieron las siguientes evidencias empíricas, en las que participó el autor como coordinador del diseño de las mismas.

- 1a. En el año de 1979, se diseñó y puso en operación (subsiste hasta la fecha) una estructura de proyectos que agrupaba a todas las actividades del sector, ubicados en la estructura de programas y subprogramas del sector público.\*
- 2a. En el año de 1982, se diseñaron procesos de planeación y programación y se pusieron en práctica (subsisten con modificaciones hasta la fecha) con resultados que mejoraron la asignación de recursos intrasectorial.\*
- 3a. En el año de 1986, se determinan costos unitarios inferidos y se hace el primer ensayo de jerarquización base cero por niveles de esfuerzo, y se aplica con resultados satisfactorios hasta el año de 1989.\*
- 4a. En el año de 1990, se construyen costos unitarios de los proyectos operados por los servicios educativos en los estados, que subsisten hasta 1995, como una nueva base para la asignación de recursos a esas entidades y que permitirían la federalización de los servicios y de su presupuesto en 1993.\*
- 5a. En el año de 1990, se realizó un diseño e implantación integral (caso único) en la Universidad Pedagógica Nacional, cuyos resultados fueron adecuados sólo en el siguiente año, y después se desconoce su trayectoria.

En el entonces Departamento del Distrito Federal, en el año de 1995, con la asesoría del autor de esta tesis, se construyeron costos unitarios base cero en una Dirección General, los cuales permitieron identificar proyectos con insuficiencias y excedentes muy relevantes para lograr los objetivos de los mismos.

En el sector del medio ambiente, los recursos naturales y la pesca, durante los años de 1997 al 2000, con la asesoría técnica del autor de esta investigación, se conceptualizó sistémicamente al sector, habiéndose logrado incorporar a la estructura programática del sector público, los subsistemas

---

\* Información proporcionada directamente por los Directores Generales en funciones en esas fechas, de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP y verificados por el Director General en funciones, en el año 2004.

definidos, y se entregó la estructura de proyectos que permitió la ubicación de los recursos asignados en dichos proyectos en las delegaciones, mejorando de inmediato su ejercicio.

En el Instituto Nacional para la Ecuación de los Adultos (INEA), en los años 2002 y 2003, se desarrolló con la asesoría del autor de esta tesis, un proceso integral de planeación, que fue certificado con el ISO-9000, en el cual se integró desde la planeación sexenal (nacional e institucional) hasta el presupuesto base-cero. En este proceso, la evaluación fue el elemento fundamental que articulaba a las demás etapas y mantenía su congruencia, cuando al autor dejó la asesoría en el INEA, el proceso se encontraba en consolidación.

En todos los casos, se diseñaron y desarrollaron las metodologías para la aplicación del modelo, incluyendo los manuales, instructivos y formatos para tal efecto, y capacitando a quienes formulaban los proyectos, programas y presupuestos.

Aun cuando las evidencias descritas no permiten asegurar cabalmente que el modelo genera una asignación eficiente, parcialmente sus resultados fueron satisfactorios y en especial permitieron modificar, parcialmente, la cultura del presupuesto inercial.

Sin embargo, es conveniente señalar que su implantación es complicada e implica voluntad política de los directivos, quienes no siempre vislumbran ventajas en su aplicación, por no entender bien el modelo o no creer en sus objetivos.

Las implantaciones parciales, en algunos casos no permanecen y cuando subsisten es más por inercia que por convencimiento, lo que puede tener el riesgo de que aún los costos unitarios base cero se transformen en “irreductibles”, por la falta de su revisión y, más aún, el no examinar las distintas alternativas para la ejecución de las acciones, lo cual puede ser resultado de una utilización poco crítica y rigurosa, por ser más bien burocrática y conformista, implica que el modelo se aplica “mal”. Sin duda, se requiere de voluntad política para que su aplicación sea consistente, al menos en el mediano plazo.

#### **4. Algunos elementos para la implantación**

- a. Que se hayan realizado todos los trabajos previos de preparación y adaptación del modelo, mediante la formulación de manuales, instructivos y formularios, y las debidas pruebas piloto.
- b. Es indispensable para la implantación del modelo, que exista: plena convicción de los involucrados de que permitirá mayor eficiencia; convencimiento y estímulos al grupo de trabajo que lo implantará, el que deberá estar adecuadamente capacitado para ese objeto; y la voluntad política de quienes toman la decisión de su implantación.
- c. Se debe tener claridad en que la implantación del modelo requiere de un trabajo paulatino, de dos a tres años, y que se deben establecer con precisión los periodos y momentos de revisión y ajuste de su funcionamiento y de los resultados que produce, para evitar que se pueda tener la inexacta idea de que es un proceso iterativo anual en todas sus partes o que puede dejarse sin revisión, pues se transformaría en un nuevo irreductible, que se copiaría año tras año.
- d. Dado que existen etapas en las que es necesaria la intervención de los responsables ejecutores de las acciones, resulta esencial que se realice en los lugares donde éstas se llevan a cabo.
- e. En relación con los métodos e instrumentos para su implantación, será necesario planearlos con cuidado para asegurar su disponibilidad física, financiera y tecnológica.

---

## CONCLUSIONES

---

Desde fines del siglo XIX, diversas escuelas han considerado a la asignación de recursos como el principal objeto de estudio de la economía, a diferencia de otras que han establecido como tal, a la determinación de los precios.

Por otro lado, aunque la mayoría de las escuelas ha sostenido que la asignación de recursos eficiente se da en el mercado, bajo condiciones de competencia perfecta, otras han demostrado que esa asignación no es óptima, toda vez que en la realidad el mercado adolece de serias fallas, como la prevalencia de mercados de competencia imperfecta, información asimétrica y costos de transacción, entre otras.

En ese sentido, la teoría economía ortodoxa señala que la intervención del Estado debe limitarse al cumplimiento de sus tradicionales funciones básicas y a asegurar que el mercado funcione sin alteraciones externas, para que logre un equilibrio óptimo, a partir de dotaciones iniciales y un sistema de gustos y preferencias de los agentes económicos, ya dados.

Sin embargo, según otras escuelas, el Estado requiere, no sólo alcanzar la eficiencia económica, sino también la justicia y la equidad, para lo cual, preservando los derechos de propiedad presentes, debe diseñar mecanismos y estrategias orientados a mejorar la distribución de las dotaciones iniciales, como condición esencial para lograr una más justa y equitativa distribución del ingreso y la riqueza.

En la realidad, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, la asignación de recursos la instrumentan, en promedio, en un 75% los particulares y sólo en el 25% restante el Estado, y éste último distribuye la gran mayoría de los bienes y servicios públicos que produce, a precios no significativos o en forma gratuita y no a precios de mercado.

Es así, que la magnitud de la asignación de recursos que realiza el Estado, depende, tanto del grado de intervención que éste tenga en la economía y la naturaleza de dicha intervención, como de la concepción ideológica del gobierno y de la influencia política de los actores formales e informales en el proceso de formulación del presupuesto de egresos.

En México, el Estado ha venido desarrollando un proceso de formulación del presupuesto público, basado fundamentalmente en un método inercial e incremental, que no permite la prevalencia de criterios de justicia, equidad y eficiencia en la asignación, al no revisarse sistemáticamente si continúan siendo válidos el monto de los recursos y la forma en que fueron utilizados en años anteriores para atender las necesidades sociales. En consecuencia, una gran parte de la asignación de recursos públicos para el siguiente año, corresponde a decisiones de varios años atrás.

El Estado Mexicano, a través de su gobierno, ha logrado formalizar un proceso administrativo público, que permite caminar hacia una asignación de recursos racional y que colabora a que ésta sea eficiente, justa y equitativa. No obstante, en los hechos, la articulación de las etapas de ese proceso es aún muy débil y a eso coopera el método de formulación incremental del presupuesto, que en la práctica restringe, a un porcentaje muy bajo de la asignación total, al área en que pueden tomarse decisiones.

La solución a este problema puede fundarse, por una parte, en la concepción del proceso administrativo público como un sistema, integrante de un sistema superior, que es la entidad pública y ésta, a su vez,



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

de un macrosistema, que es el sector público y, por la otra, en que los recursos que se asignen a la producción de los bienes y servicios públicos, se determinen conforme a las técnicas de la contabilidad de costos, aboliendo la simple copia de los recursos asignados en el pasado.

A este respecto, las diferentes escuelas de la teoría de la administración, desarrolladas desde principios del siglo XX, han concluido en la formalización de un proceso administrativo iterativo y permanente, que ordena las acciones de la administración, integrado por dos fases, y éstas por etapas –que presentan diferencias irrelevantes entre sus autores–, que da bases para la determinación de un proceso administrativo público de aplicación universal, con diferencias menores en su concepción. De esas concepciones, el autor de esta investigación deduce un proceso integrado por dos fases: la mecánica o de preparación, dividida en cuatro etapas –planificación, planeación, programación y presupuestación–; y la dinámica o de acción, compuesta de cuatro etapas –ejercicio, ejecución, control (interno) y evaluación.

En lo que a la contabilidad de costos se refiere, ésta es una técnica generalmente aceptada en todo el mundo, que proporciona las bases para el cálculo de costos unitarios reales, estimados y estándares, que contribuyen, como base confiable, al cálculo de los presupuestos públicos, en sustitución del método incremental. El presupuesto base cero es un método idóneo para una formulación del presupuesto público, que hace eficaz su encadenamiento con el proceso administrativo y que lo conecta con una visión sistémica del mismo.

La Teoría General de los Sistemas, como una transdisciplina del conocimiento, que proporciona un método científico complementario del analítico reduccionista, constituye una aportación idónea para estructurar un modelo sistémico de la administración pública, en el cual, todas las fases y etapas del proceso administrativo público, diseñados con base en ella, dada su interrelación, se articulan efectivamente.

Los hallazgos teóricos y técnicos de esta investigación, y en particular, la Teoría General de los Sistemas, la técnica contable de costos y el presupuesto base cero, permiten diseñar un modelo para conceptualizar a la entidad pública como un sistema; como parte de él a un subsistema de planificación, planeación, programación, presupuestación y evaluación (SPPPE), que comprenda la parte adjetiva de su proceso administrativo; y como subsistema de éste, a una etapa de presupuestación, que permite una asignación racional de los recursos públicos.

Este modelo descansa en una sistemática y actualizada consideración de la satisfacción de las necesidades sociales, constituyendo su teleología sistémica, por lo cual, proporciona bases adecuadas a los tomadores de decisiones, no sólo para que la asignación de recursos públicos sea eficiente sino para que contribuya a que su impacto sea más justo y equitativo.

El modelo diseñado comprende un proceso que se inicia con una etapa de planificación, en la que, con apoyo en la prospectiva, se diseña un futuro deseable, no sólo para contar con una planeación a largo plazo –visión–, sino para que se aporten elementos a la teleología del diseño real y subóptimo del sistema como se concibe a la entidad pública.

En una segunda etapa, de planeación sistémica, se desarrolla la visión y se precisa la misión de la entidad pública en el mediano plazo, ambas congruentes con los fines de largo plazo, con sus objetivos legales y con las directrices de los planes nacionales y sectoriales, lo que permite definir, de forma racional, las estructuras programática-presupuestal y de procesos y proyectos, y reducir la distancia entre el sistema social (real) de la entidad y su estructura orgánica (sistema formal).

El proceso administrativo se articula sistémicamente, al encadenar la planeación de largo y mediano plazos con la de corto plazo –la programación–, formulando y preevaluando procesos y proyectos, en los que se materialicen los planes en acciones y actividades, con objetivos bien definidos, estrategias y

políticas para alcanzarlos y una eficiente programación de actividades, responsables de llevarlas a cabo, recursos no financieros y resultados expresados en términos de metas e indicadores, debidamente cuantificados.

El desarrollo del modelo que se diseña, continúa en la etapa de presupuestación, que se articula biunívocamente con las metas de los procesos y proyectos definidos en la programación, calculando, con base en técnicas de costos, el presupuesto para lograrlas y estableciendo los procesos de revisión y jerarquización prescritos por el presupuesto base cero, que permiten, una vez determinada la asignación en el nivel global, un ajuste racional de metas y presupuestos.

Los presupuestos de las entidades públicas, contruidos previamente a la asignación sectorial, de conformidad con el modelo diseñado, deberán permitir, al nivel sectorial, integrar su presupuesto, como meta deseable a ser cubierta, con una proyección innovadora de ingresos públicos comprendida en el presupuesto de ingresos.

Aun cuando el modelo diseñado sólo comprende las etapas adjetivas del proceso administrativo público, en él se establece, como principio rector, que el SPPPPE está al servicio de la etapa suprema del proceso, que es la EJECUCIÓN, y de sus dos etapas subsidiarias y/o complementarias: el ejercicio y el control (interno).

La evaluación compara los objetivos, estrategias y supuestos con los logros, ejecución de estrategias y cumplimiento de supuestos; establece las desviaciones y explica sus causas. En el diseño del subsistema de evaluación, destacan las siguientes relaciones: proporciona información a cada subsistema del SPPPPE sobre la evaluación de su producto –escenario factible, Plan, Programa anual y Presupuesto–; la evaluación de cada producto se convierte en insumo básico para evaluar el producto del nivel superior e inferior; y analiza la congruencia existente entre todos los productos del SPPPPE.

El encadenamiento del proceso, en el cual, de manera lógica, del escenario factible se deriva el Plan, y de éste el programa, que a su vez, determina el presupuesto, se ve fortalecido por las relaciones mencionadas en el párrafo anterior, los cuales transforman el encadenamiento lineal tradicional en un encadenamiento multidimensional que aporta congruencia, fortaleza y solidez al SPPPPE, a partir del eje de la evaluación. Es decir, establece relaciones adicionales que permiten una mucho mejor circulación de información dentro de todo el sistema social, en particular dentro del SPPPPE.

La información de evaluación que se difunde en el sistema social, aunada a los propósitos de cada uno de los subsistemas, generan la función de control cibernético y heurístico, que le proporciona al sistema social la característica de sistema dinámico abierto. Es decir, de un sistema que importa y exporta energía, que se autocorriga, aprende y es capaz de cambiar para cumplir con su objetivo y adaptarse al medio.

Las evaluaciones –detección de desviaciones y sus causas– que se hacen a cada subsistema, dan lugar, en las áreas operativas, a decisiones automáticas o semiautomáticas de corrección, y en los niveles ejecutivos, estimulan el enfoque heurístico, mediante el cual se genera una sinergia de creatividad y búsqueda de mejores soluciones para el sistema social como un todo, que implican no sólo correcciones sino, incluso, cambios.

Como se expresó en el Capítulo 15, la mayoría de las experiencias de implantación del modelo han sido parciales, y las que han cubierto todo el ciclo, como en el caso del INEA, carecieron de un sólido sustento teórico –el modelo no fue desarrollado en todos sus componentes– y no se han consolidado, por lo cual no hay suficiente evidencia para confirmar plenamente su eficiencia e impactos de justicia y equidad. Sin embargo, las lecciones aprendidas nos permiten afirmar su bondad en los siguientes casos: la transferencia de servicios educativos a las entidades federativas; los primeros efectos distributivos en

las delegaciones estatales de la SEMARNAP; y el valor de los procesos de realimentación para mejorar decisiones, en el caso de los programas en beneficio de la población adulta atendida por el INEA.

Las experiencias habidas demuestran amplias posibilidades para la implantación del modelo, debiéndose entender que esto se logra en un mediano plazo (alrededor de tres años) si se dispone de amplia voluntad política. La operación del SPPPPE implica la revisión sistemática de las necesidades sociales y su forma de atenderlas; el ajuste de los costos unitarios de las metas, al menos cada año, por la inflación; la difusión de las mejores tecnologías y los cambios de tarifas, entre otros, pero no su reconstrucción anual. Por otra parte, los requerimientos de recursos tecnológicos no son mayores a los del método prevaleciente.

La contrastación lógica de las hipótesis planteadas, permite concluir en las posibilidades ciertas de que el modelo diseñado para la asignación de recursos públicos, supera al método incremental. Por su parte, la contrastación de la hipótesis final exploratoria con la operación real del modelo, que hasta ahora débil –por su aplicación parcial o de un modelo no consolidado, como ya se expuso–, permitirá, al darse mayores experiencias, contar con evidencias suficientes para asegurar que con el SPPPPE se incrementan las posibilidades de alcanzar, no sólo eficiencia, sino también una mejor justicia y equidad en la asignación de los recursos.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

- Acosta Romero, Miguel (1975). *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, UNAM
- A. Premchand (1999). "Budgetary management in the United States and in Australia, New Zealand and the United Kingdom" en Roy T. Meyers ed. *Handbook of Government Budgeting*, Estados Unidos de América, Jossey-Bass.
- Ander-Egg, Ezquiel (1991). *Introducción a la planificación*, Madrid, Siglo XXI.
- Andrés, Javier; Doménech, Rafael (2004). "Notas de Macroeconomía Avanzada. Primer Semestre" en <http://iei.uv.es/~rdomenec/ma/ma1.pdf> 22/05/04
- Arellano, David et. al. (2000). "Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica" en *Documentos de Trabajo del CIDE*, No. 84, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arias Galicia, L. Fernando, Heredia Espinosa Víctor (2001). *Administración de Recursos Humanos. para el Alto Desempeño*, México, Trillas.
- Arroyo Ortiz, Juan Pablo; Noriega Ureña Fernando Antonio (1995). *Economía mexicana 1995. Programa de política económica sin costo social*. México, Facultad de Economía, UNAM.
- Arrow, Kenneth J. ; Hahn F. H. (1977). *Análisis General Competitivo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ; Debreu, Gerard (1954). "Existence of an equilibrium for a competitive economy " en *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, Vol. 22, No. 3, Julio; Chicago, The University of Chicago.
- Ayala Espino, José (2001a). *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía.
- (2001b). *Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, UNAM, Facultad de Economía.
- (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado* , México, Facultad de Economía-UNAM, Porrúa.
- (1997). *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía UNAM.
- Baker, Judy L. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*, Washington D. C., Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, D.C., Oficina de Evaluación. <http://www.iadb.org/ove/spbook/evomain.htm> 29/07/04
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. El estado en un mundo en transformación. Indicadores seleccionados del desarrollo mundial*, Washington D.C.
- Beckerman, Norton S.(1982). "The Missing Link. The Planning Portion of the Zero Base Approach", en Lyden, F.J. y Miller E.G., *Public Budgeting. Program Planning and Implementation*, Estados Unidos, Prentice Hall.
- Bejarano, Jesús Antonio (2004) *¿Qué es neoliberalismo? Su significado en la historia y en la economía* en <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/credencial/9102.htm> 14/05/04
- Bertalanffy, Ludwing von (1995). *Teoría General de los Sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2001). “La pobreza ignorada. Evolución y características” en *Papeles de población* No. 29, Julio/Septiembre; México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México. <http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev29/pdf/boltvinik29.pdf> 23/05/04
- Brown, Deyck R. (2001). *Evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos*. Serie *Gestión Pública*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC-ILPES. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/7/LCL1437/lcl1437e.pdf> 12/06/04
- Brown, P.L. (1983). “Estableciendo una estructura de programa”, en: Lyden, F.J. y Miller, E.G., *Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas*, México, Trillas.
- Buchanan, J.M (1975). “A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory”, en *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2, Mayo.
- Bunge, Mario (2002). *La investigación científica*, México, Siglo XXI  
(1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- Caballero Urdiales, Emilio (2002). “Fox y la política económica” en *Economía Informa*, No. 308 Junio, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Cabral, Roberto (1995). “Industrialización y política económica” en Cordera, Rolando, Urive Adolfo; *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, lecturas del trimestre económico 39, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Enrique (2000). *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio de México.
- Carmagnani, Marcello (1994). *Estado y Mercado; la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Cashin, James A. y Polimen, Ralph S. (1990). *Fundamentos y técnicas de contabilidad de costos*, México, Mc Graw Hill.
- Cazar, José I. (1989). “Notas sobre la estructura analítica de la economía” en Vega, Juan Enrique (compilador) *Teoría y políticas en América Latina*, México, CIDE
- Chang, Ha-Joon (1996). *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel.
- Chávez Presa, Jorge A.(2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Checkland, P.B (1981). *Systems thinking, systems practice*, Juhnwiley Chichester
- Chiavenato, Idalberto (1999). *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, Mc Graw Hill.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1997). *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo veintiuno editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2004). *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, CEPAL. [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Anexos\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Anexos_2003_esp.pdf)

- Congreso de la Cámara de Diputados [CD] (2001a). *Presupuesto de egresos, ley de ingresos de coordinación fiscal*, México.
- \_\_\_\_\_ (2001b). *Presupuesto de egresos de la federación 2001: aspectos relevantes*, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2003) México, Colección Secretaría de Gobernación
- Cothran, D.A. (2001). "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?" en Miller, G.J., Hildreth, W.B. y Rabin, J., *Performance-Based Budgeting*, Pennsylvania State University.
- Dabat, Alejandro (1994). *Capitalismo mundial y capitalismo nacionales*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- De la Garza Toledo, Enrique (1993). "Neoliberalismo y Estado" en *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, F. Ebert
- \_\_\_\_\_ (1988). *Ascenso y crisis del Estado social. Estado y acumulación de Capital en México (1940-1976)*, México, Colegio de México.
- De la Reza, Germán A (2001). *Teoría de Sistemas. Reconstrucción de un paradigma*, México, Porrúa-UAM.
- Deniston, O.L., Rosenstock, I.M., Welch, W. y Getting, V.A.(1983). "Evaluación de la efectividad y eficiencia del programa", en: Lyden, F.J. y Miller, E.G., *Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas*, México, trillas.
- De Pablo, Juan Carlos, Alfredo Mario Leone y Antonio José Martínez (1991). *Macroeconomía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dieterich, Heinz (1998). *Nueva guía para la investigación científica*, México, Ariel.
- Dolbear K.W. and P.E. Hammond (1971). *The school prayer decisions: From court policy to local practice*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dornbush, Rudiger, Stanley Fisher y Richard Startz (1998). *Macroeconomía*, España, Mc Graw Hill.
- Downs, A. (1996). "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", trad.: Alva Senzek, en: L.F. Aguilar (ed.), *Problemas políticos y agendas de gobierno*, México, Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Why the government budget is too small in a democracy", en: A.C. Hyde, *Government Budgeting: Theory Process and Politics*, California, Wadsworth Publishing Co., Belmont.
- Dyson, Robert G. (Comp.) (1990). *Strategic Planning: Models and Analytic Techniques*, New York, John Wiley & Sons.
- Ekelund, R.B. y Hébert, R.F. (1992). *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, México, Mc Graw Hill.
- E-Strategia Consulting Group (2003a). *Módulo de Planeación y programación. Manual de Usuario v1.4*, México, E-Strategia Consulting Group.
- \_\_\_\_\_ (2003b). *Módulo de Planeación y programación. Taller ejecutivo de planeación y programación*, México, E-Strategia Consulting Group.

- (2001-2002). *Sistema de planeación estratégica. Sesión de alineación estratégica. Cuaderno de trabajo*, México, E-Strategia Consulting Group.
- (2001). *Sistema de planeación estratégica. Taller de conceptos y herramientas. Cuaderno de trabajo*, México, E-Strategia Consulting Group.
- EuropeAid (2001). *Manual de gestión del ciclo de proyecto*, Comisión Europea. Asuntos generales
- Fernández Díaz, Andrés, J. Alberto Parejo Gámir y Luis Rodríguez (1995). *Política económica España*, Mc Graw Hill.
- Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho Administrativo (servicio públicos)*, México, UNAM-Porrúa.
- Ferrari Marchioni, Rita (2002). *Planeación del desarrollo en México*, Universidad Abierta. Tomado de internet: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/F/Planeación%20del20%Desarrollo-Ferrari.html> 12/12/02
- Flores Zavala, Ernesto (1986). *Elementos de las finanzas públicas*, México, Porrúa.
- Friedmann, John (1996). "Two centuries of planning theory: an overview" en Seymour J. Mandelbaum, Luigi Mazza y Robert W. Burchell. *Explorations in planning theory*, Center for urban policy research.
- García Manzano, Carlos (2004). Sobre el concepto de necesidad. <http://inicia.es/de/cgarciam/necesidades.html>.
- González Uribe, Héctor (2001). *Teoría Política*, México, Porrúa.
- Goodstein, Leonard, Timothy Nolan y J. William Pfeiffer (1993). *Applied Strategic Planning. How to Develop a Plan that really works*, United State of the America , Mc Graw Hill,
- Hansen, Roger (1971). *La política de desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Hirshleifer, Jack (1988). *Microeconomía. Teoría y Aplicaciones*, México, Prentice Hall, Trad.: Rosa María Rosas Sánchez.
- Howard, S.K. (1992). "planning and Budgeting: Who's on First?" en Hyden, A.C. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, California , Wadsworth Publishing Company.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática [INEGI] (2001). Banco de Información económica en: <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/?c=72>
- Iturriaga de la Fuente, José (1976). *La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de educación pública.
- Izquierdo, Rafael (1995). *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio de México.
- Jellinek, George (1914). *Teoría General del Estado*, España, Librería General de Victoriano Suárez
- Johansen, Oscar (1994). *Introducción a la teoría general de sistemas*, México, Limusa.
- (1992). *Anatomía de la Empresa. Una Teoría General de las Organizaciones Sociales*, México, Limusa.
- Juntermanns, Gerd y Edmundo Cajas (1998). *Técnicas Apropriadas para la Gestión de Proyectos*, Tomos I y II, Berlín , Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, IPN.
- Kalecki, Michal (1984). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_ (1980). *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Barcelona, editorial Crítica.
- \_\_\_\_ (1973). *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kast, F.E. y Rosenzweig, J.E (1999). *Administración en las Organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*, México, Mc Graw Hill.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert L. (1967). *The Social Psychology of Organizations*, USA, John Wiley & Sons, Inc.
- Kaufman, Roger et al. (1997). *Guía práctica para la planeación en las organizaciones*, México, Trillas.
- Kelsen, Hans (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM.
- Keynes, John Maynard (1977). *Teoría general de la ocupación, el interés y dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kirchen, E.S., J. Bernard, E. Tosco et al (1969). *Política económica contemporánea. Teoría General*, Barcelona, España, Mega Oikos.
- Koontz, Harold y Weihrich Heinz (1994). *Administración. Una perspectiva global*, México, McGraw Hill.
- Krann, Dirk-Jan (1996). *Budgetary Decisions. A Public Choice Approach*, Cambridge University Press.
- Lange, Oscar (2003). *El campo y método de la economía*, [http://www.eumed.net/cursecon/textos/lange\\_método.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/lange_método.htm)
- Laski, H. J. (2003). *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lee, Robert D. y Johnson, R.W.(1973). *Public Budgeting Systems*, Baltimore, Maryland; University Park Press.
- Lewis, V.B. (1992). "Toward a Theory of Budgeting", en A.C. Hyde *Government Budgeting: Theory Process and Politics*, Belmont, California; Wadsworth Publishing Co.
- Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental* (2004), Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Ley de Planeación* (2002) México, Colección Porrúa.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (2002) México, Colección Porrúa.
- Ley General de Deuda Pública* (2002) México, Colección Porrúa.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (2002) México, Colección Porrúa.
- Lindblom, C.E.(2001). "The sciences of muddling through", en: G.J. Miller, W.B. Hildreth y J. Rabin (comp.), *Performance- based budgeting, ASPA Classics*, Colorado, Westview Press, Boulder.
- López Adame, Antonio Javier (2004). "La transparencia en México: apuntes para su análisis" en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). *1er. Certamen Nacional de Ensayo. México entra e la era de la transparencia*, México, IFAI. <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/ensayos.pdf>
- López, Julio (1995). "El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana". en *Investigación económica* 212, abril-junio, UNAM, Facultad de economía.

- Luhmann, Niklas (1998). *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Anthropos, Universidad Iberoamericana, Centro editorial Javerino Pontificia Universidad Javeriana.
- Malloy, Robin Paul (1994). "Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economic" en Malloy y Evensky (comps.). *Adam Smith and the Philosophy of Law and Economics*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Malthus, Thomas Robert (1986). *Ensayo sobre el principio de la población*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1977). *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mariña F., Abelardo y Fred Moseley (2001). "La tasa general de ganancia y sus determinantes en México: 1950-1999" en *Economía: teoría y práctica*, Nueva época, no. 15, México, UAM.
- Marshall, Alfred (1957). *Principios de economía: Un tratado de introducción*, Madrid, Aguilar.
- Martner Fanta, Ricardo (2003). "¿Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina?" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No.26, Junio, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <http://www.clad.org.ve/rev26/martner.pdf> 25/06/04
- Martner, Gonzalo (2001). *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI Editores
- McCaffery, Jerry (1999). "Features of the Budgetary Process", en Meyers, Roy T. (Ed.); *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Mengistu, Berhanu; Pindur, Wolfgang (1999). "Reformas en la gerencia del gasto público" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No.14, Junio, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <http://www.clad.org.ve/rev14/mengiesp.pdf> 25/06/04
- Miklos, Tomás y Ma. Elena Tello (2002). *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra, México, Limusa.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Planeación Interactiva. Nueva estrategia para el logro empresarial*, México, Limusa.
- Miner, John (1987). *El proceso Administrativo*, México, CESSA
- Moguel, Julio (1989) "A manera de introducción: el desarrollo capitalista del sector agropecuario en el período 1950-1970" en Julio Moguel (coord. ) *Historia de la cuestión agraria mexicana. Política estatal y conflictos agrarios 1950-1970*, Tomo 7, México, Siglo XXI-CEHAM.
- Montesquieu, Charles\_Louis de Secondat (1984). *El espíritu de las leyes*, Madrid , Sarpe.
- Morales-Paulín, Carlos A. (1999). *El proceso administrativo público. La planeación-programación, la organización y el control de la administración pública*, México, Porrúa.
- Muñoz Amato, Pedro (1973). *Introducción a la Administración Pública. Teoría General, Planificación y Presupuesto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nadler, G., Hibino S. (1990). *Breakthrough thinking*, California, Prima Publishing Rocklin.
- NAFIN-OEA (1995a). *Diplomado en el Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión*, México NAFIN.
- \_\_\_\_\_ (1995b). *Guía para la Formación y Evaluación de Proyectos de Inversión*, México NAFIN.

- Nash, Christopher (1992). "La teoría de la Medición del Costo Social" en Haveman, R.H. y Margolis, J., *Un análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales*, México, Fondo de Cultura y Económica.
- Niskanen, W.A.(1968). "The Peculiar Economics of Bureaucracy", en *American Economic Review*, Vol. LVIII, No. 2, Mayo.
- Noriega Ureña, Fernando Antonio (2001). *Macroeconomía para el desarrollo. Teoría de la inexistencia del mercado de trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM - Mc Graw Hill.
- Novick, D (1992). "What Program Budgeting Is and Is Not" en Hyden, A.C. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. California , Wadsworth Publishing Company.
- Núñez Velasco , Manuel (2004). "La necesidad de fortalecer la transparencia del presupuesto" en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). *1er. Certamen Nacional de Ensayo. México entra e la era de la transparencia*, México, IFAI. <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/ensayos.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1971). "International social development" en *Highlightd of y simposium on social policy and planning, review*, núm. 3. New York, Naciones Unidas.
- (1984). *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*, New York, Naciones Unidas
- (1958). *Manual de proyectos de desarrollo económico. Estudio preparado por el Programa CEPAL/AAT de capacitación en materia de desarrollo económico*, México, ONU
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [ONUDI] (1972). *Pautas para la Evaluación de Proyectos*, en Serie "Formulación y evaluación de proyectos", Nueva York, Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE](2002). *Economic Outlook* No. 72, Diciembre, Paris, OCDE Publicaciones.
- (1997). *Budgeting For Future*, Paris, OCDE Publicaciones.
- Ozbekhan, Hasan (1969). "Towards a general theory of planning" en Janstch, Eric (dir.) *Perspectives of planning*, París, OECD.
- Parkin Michael y Gerardo Esquivel (2001). *Macroeconomía*, México, Perason Educación.
- Pérez Martí, Felipe (2000). "Los mecanismos de asignación de recursos e introducción a la cuarta vía" en revista *Debates IESA*, número 9 vol. V y número 1 vol. VI
- Petrei, Humberto (2004). "Presupuestos plurianuales" en <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/reglas%20macro%20fiscales/r7-1.html> 25/05/04
- (1997). *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pfaller, Alfred (2003). *El concepto de la economía social del mercado y la nueva "de-civilización" del capitalismo en Europa*, Fundación Friedrich Ebrl, Boon. <http://librari.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00071.pdf> 19/09/03
- Phi Delta Kappa [PDK] National Study (1971). *Educational evaluation and decision making*, Indiana, Peacock publishers, Inc.

- Pichardo Pagaza, Ignacio (1984). *Introducción a la administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pigou, A.C.(1962). *Un estudio sobre la Hacienda Pública*, Londres, Macmillan & Co. Ltd.
- (1946). *La Economía del Bienestar*, Madrid, España, Aguilar.
- Polimeni, Ralph S., Fabozzi, Frank J. y Adelberg, Arthur H. (1991). *Contabilidad de costos. Conceptos y aplicaciones para la toma de decisiones gerenciales*, Colombia, McGraw-Hill.
- Porrúa Pérez, Francisco (2003). *Teoría del Estado*, México, Porrúa.
- Presidencia de la República (2001a). *Taller de planeación y presupuestación: Comisión de desarrollo social y humano*, México.
- (2001b). *La creación de escenarios presupuestales: versión metodológica*, México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*, México, Diario Oficial de la Federación en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/254.pdf>
- Procuraduría General de la República [PGR] (2003). *Procesos Presupuestarios, medidas para reducir el Gasto*. <http://www.pgr.gob.mx/>
- Pyhrr, P.A. (1996). “The Zero-Base Approach To Government Budgeting”, en Savoie, D.J., *Budgeting and the management of public spending*, Cambridge University Press.
- (1977). *Presupuesto base cero, Método práctico para evaluar gastos*, México, Limusa.
- Rabin, J. (1997). “PPBS: Theory, Structure, and Limitations”, en Golembiewski, R.T. y Rabin, J., *Public Budgeting and Finance*, New York, Marcel Dekker Inc.
- Rapoport, A. (1975). “Modern Systems Theory: An Outlook for Copingwith Change” en B.D. Ruben y J.Y. Kim (eds.), *General Systems Theory and Human Comunication*, Nueva Jersey, Hayden Book Co.
- y W. J. Horuath (1959). “Thoughts on organization theory” en *Year Book of the Sociaty of General Sistems Researchs*, vol. IV
- Rawls, John (2002). *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (1993). “El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios” en *Comercio Exterior*, agosto, México.
- (1987) “la evolución del empleo en México 1885-1980” en *Estudios demográficos y urbanos* vol. II no.2, México, Centro de Estudios Demográficos y Urbanos de el Colegio de México.
- Retchkiman K., Benjamín (1979). *Política fiscal mexicana*, UNAM, México.
- Reyes Ponce, Agustín (1999). *Administración de Empresas, Teoría y práctica*, México, Limusa.
- Reynolds, Clark W. (1977). “Por qué el “desarrollo estabilizador” de México fue en realidad desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro)” en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), no. 176, octubre-diciembre, México, Porrúa
- Ricardo, David (1959). *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rivas Navarro, Manuel (2000). *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategias*, Letras Universitarias, España, Síntesis

- Robbins, Lionel (1951). *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*, México, Fondo de Cultura Económica
- Rodríguez Delgado, Rafael (1997). *Del Universo al Ser Humano. Hacia una concepción planetaria para el siglo XXI*, Madrid, McGraw Hill.
- (1994). *Teoría de sistemas y gestión de las organizaciones*, Lima, Peru; Instituto Andino de Sistemas.
- Rosas Arceo, Alfredo (1992). *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Técnico Científicas.
- Rubio, Blanca (1989). "Estructura de la producción agropecuario y cultivos básicos 1960-1970" en Julio Moguel (coord.); *Historia de la cuestión agraria mexicana 1950-1970*. Tomo 7; México, Siglo XXI-CEHAM
- Sach, Jeffrey D. y Felipe Larraín B. (1994). *Macroeconomía*, México, Prentice Hall Hispanoamericana.
- Sachse, Mathtías (1998). *Planeación Estratégica en Empresas Públicas*, México, Trillas.
- Salas P., Carlos (2003). *Trayectorias laborales en México: empleo, desempleo y microunidades*. Tesis de doctorado, FE, UNAM, (En revisión).
- Saldivia, Alcides H. (2004) "El presupuesto plurianual en la Argentina" en <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/reglas%20macro%20fiscales/r8-1.html> 25/05/04
- Sánchez González José J. (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sanín Angel, Héctor (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación)*, serie manuales No. 3, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC-ILPES. <http://www.eclac.cl/publicaciones/ilpes/2/LCL1242P/manual3.pdf> 25/07/04
- Schick, Allen.(1983). "El camino al PPP: las etapas de la reforma presupuestal", en Lyden, Fremont J. y Ernest G Miller; *Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas*. México, Trillas.
- Schifelbein, Ernesto (1978). *Teoría técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación*, Buenos Aires, Argentina, Librería El Ateneo.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo [SCDA](2000). *Programa de modernización de la Administración Pública Federal. Sistema de mediciones a través de indicadores*, México.
- (1997a). *Metodología de modernización para la administración pública federal. Etapa 4. Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente (guía técnica)*, México.
- (1997b). *Metodología de modernización para la administración pública federal. Etapa 5A. Nivel directivo planeación estratégica (guía técnica)*, México.
- (1997c). *Metodología de modernización para la administración pública federal. Etapa 7. Medición. Evaluación de avances conforme al PROMAP (guía técnica)*, México.
- (1996a). *Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000. Definiciones de estándares e indicadores de servicios (guía técnica)*, México.
- (1996b). *Metodología de modernización para la administración pública federal. Etapa 3. Difusión de estándares de servicios (guía técnica)*, México.

- Secretaría de Educación Pública [SEP](2001). *Oficio SPC/243/2001*. Subsecretaría de Planeación y Coordinación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2003a). *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, México, Subsecretaría de Egresos; Dirección General Jurídica de Egresos. <http://www.hacienda.gob.mx/index01.html>
- \_\_\_\_ (2003b). *Obligaciones establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2003*, México, SHCP <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (2003c). *Manual de Programación y Presupuesto para el año 2004*; México, Subdirección de Egresos.
- \_\_\_\_ (2003d). *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2004*, México.
- \_\_\_\_ (2003e). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004*, México, SHCP.
- \_\_\_\_ (2002a). *Glosario de Términos mas usuales de la Administración Pública Federal*, México. Consultado en internet. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (2002b). *Guía rápida de integración del PEF*; México, Subdirección de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (2002c). *Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del año 2003*; México, Subdirección de Egresos.  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto\\_egresos/temas/lineamientos/2003/lineamientos2003.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/lineamientos/2003/lineamientos2003.pdf)
- \_\_\_\_ (2002d). *Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2003*; México, Subdirección de Egresos. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (2002e). *Manual de Programación y Presupuesto para el año 2003*; México, Subdirección de Egresos.  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto\\_egresos/temas/programacion/2003/manualpyp2003.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/programacion/2003/manualpyp2003.pdf)
- \_\_\_\_ (2002f). *Proceso de Planeación, programación y presupuesto*; México, Subdirección de Egresos, Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional.  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto\\_egresos/temas/proceso\\_de\\_planeacion/2002/proceso\\_planeacion.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf)
- \_\_\_\_ (2002g). *Catalogo de funciones y subfunciones 2002*, México, Subdirección de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (2002h). *Reforma al Marco Jurídico Presupuestario (presentación)*, México, Subdirección de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (2002i). *Manual para la formulación de anteproyecto del presupuesto para 2003*, México, Subdirección de Egresos, SHCP México, Subdirección de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (2002j). *Manual de programación y presupuesto para el año 2003*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (2001a). *Procedimiento para la priorización de procesos generales, proyectos de inversión y proyectos de innovación a desarrollar en 2002*, México, SHCP.

- (2001b). *Reforma al Marco Jurídico Presupuestario*, México, Subdirección de Egresos, SHCP. [http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/asesoria\\_juridica/temas/nueva\\_hacienda\\_distributiva/documentos/presentacion\\_reforma2001.pps](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/asesoria_juridica/temas/nueva_hacienda_distributiva/documentos/presentacion_reforma2001.pps)
- (2001c). *Manual de la etapa de costeo grueso preliminar*, México, Unidad para la Planeación Estratégica, SHCP.
- (2001d). *Lineamientos para el costeo preliminar grueso de proyectos y procesos a desarrollar en 2002*, México, SHCP.
- (2001e). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2002*, México, SHCP.
- (2001f). *Manual de programación y presupuesto para el año 2002*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- (2000a). *Aspectos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación*; México, SHCP. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- (2000b). *Nueva Estructura Programática*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- (2000c). *Manual de programación y presupuesto para el año 2001*, México, Subsecretaría de Egresos. SHCP.
- (2000d). *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*, México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal.
- (2000e). *Catálogo de categorías programáticas de la Administración pública Federal*, México.
- (2000f). *Acuerdo por el que se expide el manual de normas presupuestales para la Administración Pública Federal*, México.
- (1999a). *Reforma al Sistema Presupuestario (RSP). Módulo Inducción a la RSP*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal.
- (1999b). *Reforma al Sistema Presupuestario (RSP). Módulo Sistemas de Evaluación del desempeño*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal.
- (1999c). *Reforma al Sistema Presupuestario (RSP). Módulo Planeación Estratégica*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal.
- (1999d). *Manual de programación y presupuesto para el año 2000*, México, Subsecretaría de Egresos. SHCP.
- (1999e). *Reforma al sistema Presupuestario: Módulo construcción de indicadores estratégicos*, México.
- (1999f). *Actualización, clasificador por objeto del gasto: cuadro comparativo de los capítulos, conceptos y partidas del clasificador*, México.
- (1999g). *Lineamientos para formular los programas operativos anuales para el presupuesto 2000*, México.
- (1998a). *Guía para definición de indicadores*, México.
- (1998b). *Manual de programación y presupuesto para el año 1999*, México, Subsecretaría de Egresos. SHCP.

- \_\_\_\_ (1997a). *La Nueva Estructura Programática. Presentación*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (1997b). *Reforma al Sistema Presupuestario. La Nueva Estructura Programática. Una propuesta de egresos para servir a México*; México, Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestal. <http://www.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_ (1997c). *Manual de programación y presupuesto para el año 1998*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1996). *Manual de programación y presupuesto para el año 1997*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1994a). *Guía metodológica para la formulación del presupuesto preliminar 1995*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1994b). *Manual de programación y presupuesto para el año 1995*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1994c). *El proceso de planeación 1994 para la programación-presupuestación 1995*, México.
- \_\_\_\_ (1993). *Guía metodológica para la formulación del presupuesto preliminar 1994*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1992a). *Metodología general para la formulación e integración del proyecto del presupuesto de egresos de la federación 1993*, México.
- \_\_\_\_ (1992b). *Manual de programación y presupuesto para el año 1993*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- \_\_\_\_ (1990). *Manual de programación y presupuesto para el año 1991*, México, Subsecretaría de Egresos, SHCP.
- Secretaría de Programación y Presupuesto [SPP] (1991). *Esquema y metodología para la programación-presupuestación 1992*, México.
- \_\_\_\_ (1989). *El proceso de planeación 1989. Lineamientos y Metodología para la programación – presupuestación 1990*, México.
- \_\_\_\_ (1988). *El proceso de planeación 1988. metodología , procedimientos y normas para la programación –presupuestación 1988 del sector público 1989 y de mediano plazo 1989-1994*, México.
- \_\_\_\_ (1987). *El proceso de planeación 1987 para la programación-presupuestación 1988*, México.
- \_\_\_\_ (1986a). *El proceso de planeación 1986 para la programación-presupuestación 1987*, México.
- \_\_\_\_ (1986b). *Manual de programación y presupuestación 1987*, México.
- \_\_\_\_ (1985). *Manual de programación y presupuestación 1986*, México.
- \_\_\_\_ (1984). *Manual de programación y presupuestación 1985*, México.
- \_\_\_\_ (1983). *Manual de programación y presupuestación 1983*, México.
- \_\_\_\_ (1981). *Manual de programación y presupuestación 1982*, México.

- \_\_\_\_\_(1980a). *Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto general de egresos de la federación en vigor hasta 1980*, México.
- \_\_\_\_\_(1980b). *Manual de programación y presupuestación 1981*, México.
- \_\_\_\_\_(1979a) *Manual de programación y presupuestación 1980. 1ª. etapa*, México
- \_\_\_\_\_(1979b). *Manual de programación y presupuestación 1979*, México.
- \_\_\_\_\_(1978) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1978*, México.
- \_\_\_\_\_(1977) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1977*, México.
- \_\_\_\_\_(1976) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1976*, México.
- \_\_\_\_\_(1975) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1975*, México.
- \_\_\_\_\_(1974) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1974*, México.
- \_\_\_\_\_(1973) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1973*, México.
- \_\_\_\_\_(1972) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1972*, México.
- \_\_\_\_\_(1971) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1971*, México.
- \_\_\_\_\_(1970) *Presupuesto de Egresos de la Federación 1970*, México.
- Senior, Nassau William (1928). *Industrial efficiency and social economy*, New York, H. Holt.
- Serra Rojas, Andrés (1998). *Teoría del Estado*, México, Porrúa.
- Skyttner, Lars (2001). *General Systems Theory. Ideas and Applications*, New Jersey, World Scientific Publishing Co.
- Smith, Adams (1996). *Lecciones de Jurisprudencia*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_(1987). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica..
- Solís Manjares, Leopoldo (2000). *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica – El Colegio Nacional.
- Specht, S.D. (1997). “The Nature of Models”, en: Golembiewski, R.T. y Rabin, J., *Public Budgeting and Finance*, New York, Marcel Dekker Inc.
- Starling, Grover.(1993). *Managing the Public Sector*, Belmont, California; Wadsworth Publishing Co.
- Stern, N. (1989). “The Economics of Development”, en *The Economic Journal*, 99, Septiembre.
- Stiglitz, Joseph (1988). *La Economía del Sector Público*, Barcelona.España, Antoni Bosch.
- Stonich, Paul J. (1994). *Base Cero. Planeación y Presupuesto*, Biblioteca de Ciencias de la Administración, México, Trillas.
- Taylor, Graeme M.(1992) “Introduction to Zero-Base Budgeting”, en: Albert C. Hyde, *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Co.
- Tello, Carlos (2003). “Estado y Economía” en *Economía Informa* No. 317, Junio, México; Facultad de Economía, UNAM.
- Tyer, Charlie, Jennifer Willand (2003). “Public budgeting in America: a twentieth century retrospective” en [http://www.iopa.sc.edu/publication/budgeting\\_in\\_America.htm](http://www.iopa.sc.edu/publication/budgeting_in_America.htm) 20/02/2003

- Umaña, Carlos y Monte Domeq, Raúl (2000). *La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío*, El Salvador, USAID/El Salvador. En [www.probidad-sv.org/crea\\_es/transparencia/03/08/04](http://www.probidad-sv.org/crea_es/transparencia/03/08/04)
- Van Gigch, John P. (2001). *Teoría General de Sistemas*, Trillas, México.
- Van Meter, D.S. y Van Horne (1996). "El proceso de implementación de las políticas", en Aguilar Villanueva L.F., (ed.), *La Implementación de las Políticas*, México, Porrúa.
- Walras, León (1987). *Elementos de economía política pura (o Teoría de la riqueza social)*, Madrid, Alianza.
- Weber, Jeffrey A.(1997). "Certainty and Uncertainty in Decision Making: A Conceptualization", en Golembiewski, R.T. y Rabin, J., *Public Budgeting and Finance*, New York, Marcel Dekker Inc.
- Ziccardi, Alicia (1996). "Instituciones y clientelas de la política social en México (1940-1994)" en Susana Peñalva y Alejandro Rofman (comp.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, México, CEUR, Nueva Visión, BA.

## ÍNDICE DE APÉNDICES

1. Asignación de recursos, características y controversia
2. Presupuesto de egresos: ubicación, definición, proceso y sistema presupuestario
3. La reforma presupuestaria en el mundo
4. Fases del proceso presupuestario
5. Proyecciones del ingreso público (excepto endeudamiento)
6. Evolución de la formulación del presupuesto de egresos en México
7. Marco constitucional del proceso de planeación, programación y presupuestación en México y legislación aplicable
8. Proceso integral de administración del gasto público (PIAGP)
9. Teoría general del Estado y servicio público
10. Escuelas y teorías sobre la intervención del Estado en la economía
11. Proceso administrativo público
12. Comparación de los enfoques de la planeación ortodoxa (mecanicista) y de la planeación nueva (sistémica)
13. La formulación y evaluación de proyectos: Revisión teórica y empírica
14. Teorías de la formulación de presupuestos públicos
15. Sistema de planeación, programación y presupuestación (SPPP) (Planning, Programing, Budgeting Systems [PPBS])
16. La Teoría General de los Sistemas
17. Una organización de las características de los sistemas
18. Metodología de Diseño de Sistemas para la solución de problemas en sistemas abiertos
19. Diseño combinatorio de un modelo de organización social para entidades públicas



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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