



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO
1995 – 2000**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

LEANDRO CLEMENTE HERNÁNDEZ REYES

TUTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

MARZO DE 2005



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DEL ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA PRESUPUESTARIA	1
1.1. ESTADO.....	1
1.1.1. FUNCIONES DEL ESTADO.....	8
1.1.2. TEORÍAS DEL ESTADO	9
1.1.3. CONCEPTO DE ESTADO.....	12
1.2. REFORMA DEL ESTADO.....	13
1.3. GOBIERNO.....	16
1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	19
1.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	20
1.5. REFORMA PRESUPUESTARIA.....	22
CAPÍTULO 2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD) Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	25
2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANEACIÓN.....	28
2.2. MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN.....	31
2.3. PLANEACIÓN EN MÉXICO.....	37
2.3.1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)	41
2.3.2. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD).....	44
2.3.3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)	45
2.3.4. ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.....	50
2.4. PRESUPUESTO PÚBLICO.....	52
2.4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO.....	60
2.4.2. REFORMAS AL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	64

CAPÍTULO 3. REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP) 1995-2000.....	69
3.1. NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)...	70
3.1.1. OBJETIVOS.....	74
3.1.2. PRINCIPIOS.....	77
3.1.3. COMPONENTES.....	78
3.1.3.1. CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS.....	78
3.1.3.2. ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS.....	83
3.1.3.3. INDICADOR DE DESEMPEÑO.....	87
3.1.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	92
3.1.5. CORRESPONDENCIA.....	93
3.2. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)	95
3.2.1. ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED).....	96
3.2.2. COMPONENTES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED).....	96
3.3. CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) AL PROCESO PRESUPUESTARIO	99
3.4. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF).....	101
3.4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	102
3.4.2. PRINCIPIOS RECTORES, MARCO JURÍDICO Y FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF).....	103
3.4.3. ÁREAS DE ACTUACIÓN.....	105
CAPÍTULO 4. AGENDA PENDIENTE DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP).....	109
4.1. ELEMENTOS DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA.....	110
4.1.1. REFORMA INTEGRAL A LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	110
4.1.2. FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO HACENDARIO.....	111
4.1.3. REFORMA LEGAL.....	112
4.1.4. NUEVO MARCO PARA LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA.....	113
4.1.5. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	114

4.2. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	115
4.3. REINGENIERÍA ORGANIZACIONAL.....	118
4.4. CALIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN.....	118
4.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	122
CONCLUSIONES	125
ANEXO.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	142
HEMEROGRAFÍA.....	149
LEYES Y REGLAMENTOS.....	150
MANUALES, INFORMES Y PROGRAMAS.....	151
OTRAS FUENTES.....	152

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado que se ha desarrollado en México en los últimos años ha asumido como pieza clave la reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos, de esta forma el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), sientan bases importantes en la búsqueda de un gobierno eficiente y de calidad orientado a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y una clara rendición de cuentas, considerando que “si el análisis sobre las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre el Estado y la sociedad resulta aceptable, podrá convenirse que la simple reducción del aparato estatal no conduce necesariamente a su fortalecimiento; este resultado sólo puede conseguirse si, junto con la redefinición del papel, estructura y dotación del Estado, se promueven medidas de reforma administrativa...”.¹

En ese contexto, las transformaciones que se han implementado en nuestro país, han tenido como resultado innovadoras estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos; donde algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con gran interés por obtener legitimidad y credibilidad hacia las instituciones públicas; para cumplir este propósito, el Estado mexicano a través de las distintas dependencias de la administración pública involucran en el ejercicio del presupuesto la ejecución de programas y proyectos para la prestación de bienes y servicios que eleven la calidad de vida de todos sus habitantes.

Es indudable que en los últimos años, el presupuesto público ha pasado a convertirse en un importante instrumento de dirección, permitiendo expresar en términos monetarios las actividades futuras de una organización pública, resultantes de la aplicación de políticas específicas durante un periodo dado y, adscritas al contexto socio-económico en el que se desenvuelven sus habitantes.

¹ OSZLAK, Oscar. Estados y Sociedad “Las Nuevas Fronteras” en el Rediseño del Estado, Bernardo Kliksberg. INAP. p. 57.

Por otro lado, la administración pública no funciona sin la cooperación e interés de los ciudadanos; en efecto, los actos administrativos, que en algunas ocasiones fueron resoluciones unilaterales de autoridad, tienden ahora a configurarse sólo con la participación de la ciudadanía; a su vez, ésta se transforma a pasos acelerados para que el Estado pueda otorgar los recursos necesarios para solucionar las diversas y nuevas necesidades que demanda la misma sociedad.

En este sentido, las acciones del ejercicio presupuestal del Estado deben basarse en el principio del mínimo de gasto y de la eficiencia de los medios para obtener máximos satisfactores en respuesta a los servicios demandados por los gobernados, pues “todo lo que se necesita es un Estado que pueda organizar mercados eficientes, gravar a aquellos que tienen capacidad constructiva y utilizar los recursos para asegurar el bienestar de todos”.²

Asimismo, la programación de la ejecución presupuestaria es una cuestión esencial para mantener la estabilidad y avanzar hacia la consolidación de sistemas informativos de presupuesto y control; implementando métodos avanzados para programar y monitorear el gasto adecuadamente, para reducir en alguna medida las diferencias entre el presupuesto y su ejecución.

De modo específico, el objeto de estudio que se refiere a la Reforma al Sistema Presupuestario en México 1995-2000, consiste esencialmente en una proyección de categorías administrativas en las cuestiones presupuestales del sector público, que debe abordarse desde un panorama teórico de lo general a lo particular, a la luz de la evolución del conocimiento científico social; la cual integra métodos, metodologías, técnicas y procedimientos de investigación, que sirven de auxilio para lograr llegar a la verdad objetiva y confiable.³

² Ibid. p. 76.

³ Metodología, sus raíces etimológicas surgen del vocablo griego *métodos*; que significa vía procedimiento para investigar y *logos* que significa tratado, en consecuencia, es entonces la ciencia que trata o estudia a los métodos utilizados para conocer e interpretar la realidad de los sujetos cosas o hechos a los métodos de investigación. Tomado de Víctor Manuel Martínez Chávez. *Tesis Doctoral; Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México 1891-1990*. UNAM México 1992. p. XVII.

Por lo anterior, la presente investigación tiene por objetivo, identificar los procesos administrativos que en materia presupuestal se implementaron en México durante el período 1995-2000, con el fin de generar propuestas de mejora continua para la administración pública y garantizar una estructura programática articulada a la planeación, programación, control y evaluación del gasto público, enmarcado por un sistema transparente de rendición de cuentas que permita dar a conocer el costo de programas y políticas gubernamentales.

Bajo esta perspectiva, la hipótesis consiste en demostrar que una reforma integral del sistema presupuestario implica transparencia en la asignación, distribución, aplicación, control y evaluación de los recursos públicos mediante la instrumentación de una Nueva Estructura Programática (NEP) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); es decir, una reforma que centre su atención en una mejor productividad del presupuesto, orientada a la medición de resultados y a una clara rendición de cuentas.

Por la naturaleza del tema y su enfoque multidisciplinario, en la investigación convergen aspectos metodológicos exploratorios y descriptivos; en cuanto hace a los exploratorios, éstos se efectúan, normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes y; su utilidad radica en aumentar el grado de familiaridad con los fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular;⁴ en suma, los estudios exploratorios por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el tono para investigaciones posteriores más rigurosas.⁵ Por su parte, los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes del objeto de estudio seleccionado, con la finalidad de ser sometido a un análisis;⁶ para determinar sus características.

En suma, el estudio exploratorio servirá de base para conocer a detalle los principales procesos de reforma presupuestal que se han realizado en México en el marco de la modernización administrativa. Por otra parte, el método descriptivo nos permitirá conocer

⁴ DANKHE tomado de: Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc. Graw Hill. México 1991. p. 306.

⁵ Ibid p. 412.

⁶ Ibid p. 439.

puntualmente los acontecimientos que en materia presupuestal se han desarrollado, así como los resultados particulares, los cuales nos permitirán estar en posibilidad de proponer acciones a fin de mejorar el proceso presupuestario.

En este sentido, con el fin de realizar un tratamiento objetivo sobre la Reforma al Sistema Presupuestario en México durante el período de 1995-2000, ésta tesis integra cuatro capítulos básicos, estructurados como se describe a continuación:

1.- Marco Teórico del Estado, Gobierno, Administración Pública y Reforma Presupuestaria: consiste en la conceptualización del Estado y su reforma, a partir de la revisión de algunas de las teorías escritas al respecto, para definir los conceptos de Gobierno, Administración Pública y Reforma Presupuestaria.

2.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática y El Presupuesto Público: se refiere a la Planeación Nacional como sustento de la actividad presupuestaria, abordando sus antecedentes históricos, el marco jurídico de la Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática; así como, la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los antecedentes del Presupuesto Público y las actuales reformas al Proceso Presupuestario.

3.- Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) 1995-2000: se realiza un análisis de la Reforma al Sistema Presupuestario en México, desarrollando las principales características de la Nueva Estructura Programática (NEP), del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como las aportaciones de cada uno de ellos al Proceso Presupuestario.

4.- Agenda Pendiente de la Reforma Presupuestaria: se desarrollan los principales elementos que caracterizan la implementación de la modernización gubernamental, la reingeniería organizacional; la calidad para la modernización; así como la participación ciudadana en la reforma presupuestal. En cumplimiento a esta perspectiva metodológica se estudiará si la reforma al sistema presupuestario (RSP) es una iniciativa del gobierno federal para modernizar el quehacer de la administración pública a través de la mejora continua del

sistema presupuestario consistente en utilizar al presupuesto como el medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad.

Por último, la Reforma al Sistema Presupuestario tiene como finalidad crear un proceso de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil que permita al sector público federal elevar el valor agregado de sus recursos, a fin de obtener los mejores resultados para la sociedad. En este sentido, la planeación es de suma importancia, ya que permite cumplir cabalmente los objetivos establecidos, sólo que para lograrlo, resulta vital contar con un presupuesto funcional en el que participen los actores políticos, sociales y gubernamentales para hacer del presupuesto un instrumento público que responda a las necesidades del entorno económico, político y social de México.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DEL ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA PRESUPUESTARIA

En el presente capítulo, se aborda la estructura teórica y el marco conceptual, como una instancia que nos permita fundamentar las bases de nuestra investigación y, estar en condiciones de arribar al análisis de la reforma presupuestaria a partir del estudio del papel que para ella implican el Estado, el Gobierno y la Administración Pública.

El Estado ha significado dentro del contexto del análisis de las ciencias sociales, un asunto histórico de singular importancia, por ello se explica que “la idea contemporánea del Estado como un ente distinto del pueblo y de su gobierno no tuviera ninguna vigencia en la Antigüedad”;¹ pues el Estado surge como una necesidad de las sociedades que deciden constituirlo para encauzar los esfuerzos individuales hacia la obtención de beneficios comunes que sólo colectivamente es posible alcanzar. Por esta razón, el desarrollo de cualquier sociedad es, por naturaleza, una tarea en la que son corresponsables todos sus miembros. No existe país que no haya recurrido a la organización de un Estado para sustentarse.²

Toda sociedad democrática espera de su gobierno acciones que promuevan el progreso y la equidad, la sociedad aspira a que el Estado, por medio de la Administración Pública transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos que propicien un incremento en su nivel de vida.

1.1. ESTADO

Es la *polis* griega, la primera construcción cercana a la noción de Estado, ya que ésta se asemeja a una comunidad de ciudadanos libres, aunque el concepto tiene un significado más lindante al de autarquía³. Para los romanos el Estado es la *civitas*, la

¹DE LA CUEVA, Mario. *La Idea del Estado*. Editorial FCE, México, 1994, p. 25.

²CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Editorial FCE, México, 2000, p. 24.

³DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 29. “El término de la autarquía lleva consigo la idea de independencia, ya que, quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia y, tampoco puede decirse de él que conduzca una vida perfecta, bella y feliz, palabras todas éstas usadas por Aristóteles en su definición de *polis*.”

comunidad de todos los ciudadanos; o la *res publica*, la cosa común al pueblo como comunidad.⁴

Las denominaciones de *polis*, *res publica e imperium*, nos remiten al concepto de lo que actualmente conocemos como Estado, el cual nace con la idea moderna en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura;⁵ prueba de ello es que el Príncipe se inicia con la frase célebre: “Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”.⁶

Por su parte, Max Weber sostiene que el Estado no puede ser entendido por sus fines, sino por su medio: la violencia física. “Todo Estado está fundado en la violencia”, dijo Trotsky. Para sostener que “Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”. “El Estado es la única fuente del ‘derecho’ a la violencia”.⁷

Hegel define al Estado como la “Realización de la Libertad”. El Estado es la verdadera vida moral existente y “todo cuanto de valor posee el ser humano –toda su realidad espiritual- la posee sólo a través del Estado”. El individuo tiene valor moral sólo porque forma parte del Estado, que es la actualización completa de la razón. La idolatría respecto del Estado de Hegel alcanza su punto culminante en su famosa frase de que el Estado es la “Idea Divina Realizada en la Tierra”.⁸

⁴Ibid p. 35. “Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresará este concepto, y resulta falso traducir los términos *status*, *rei romannae* o *res publica*, con la desnaturalizada palabra latina Estado, *res publica* significa lisa y llanamente al ser común, que le permite cumplir sus múltiples tareas.”

⁵ Ibid p. 47. “La palabra Estado proviene de la voz latina *status*. Pero no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término romano o el de *res publica*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución.

⁶ Ibid. p. 65.

⁷ WEBER, Max. *El Político y el Científico*. Editorial Alianza, México, 1989, pp. 83-84.

⁸ GEORG Wihelm, Friedrich Hegel. *Lecciones sobre la historia de la filosofía*. Editorial FCE, México, Obra Póstuma, 1837, p. 32.

Hegel concede al Estado el derecho de defenderse contra aquellos que toleran un sentimiento subjetivo y una convicción particular, de donde provienen ciertos males, como la ruina del orden público y de la ley del país.

La íntima y profunda conexión con el militarismo es evidente en la concepción de Hegel, pues cuando se asevera que “en el deber es donde el individuo encuentra su liberación” se está ante un concepto de la libertad que sólo puede ser producto de una sociedad que honra al militarismo, como el camino de la vida y, más aún cuando se asevera, que el “autosacrificio” es “la existencia real de nuestra libertad”. Tal filosofía es la expresión más clara de la concepción militarista y fascista y, refleja de modo preciso de que el proyecto vital del hombre es la muerte al servicio de la lucha por el Estado. Hegel considera también en la disposición a sacrificarse por el Estado el “mérito intrínseco del valor”. La valentía de resistir es desconocida para él, pues la plenitud del hombre cristaliza en la obediencia, el autosacrificio, el deber y la disciplina.

Puesto que el Estado es la razón y el espíritu actualizados, dice Hegel, la ley del Estado es una manifestación del espíritu objetivo y “sólo quien obedece la ley es libre”, pues se obedece así mismo. Hegel rechaza el concepto liberal de libertad por la ausencia de limitación y a esa libertad la denomina formal, subjetiva y abstracta respecto de sus objetos y deseos esenciales. La limitación en los impulsos, deseos y pasiones del individuo, no son, de acuerdo con Hegel, una limitación de la libertad sino su condición indispensable, ya que esta coacción fuerza al hombre para adecuar su conducta hacia una razón de Estado más elevada. La libertad sustantiva y real del hombre (a diferencia de la libertad formal) consiste en su sometimiento e identificación con la racionalidad más elevada del Estado y del derecho.

La diferencia de que el hombre se someta voluntariamente al Estado o se le obligue a ello, es mínima en el concepto hegeliano, dado que la libertad se refiere, no a la forma de actuar –una elección personal libre entre las alternativas que se ofrecen o una adaptación forzosa de conducta tal y como prescriben las leyes- sino al objeto de la acción. Si el hombre actúa de acuerdo con los fines del Estado, sin tener en cuenta si consigue o no su armonía, es libre, ya que su acción participa de la forma más elevada

de la libertad actualizada -el Estado-, es decir, cuando la voluntad subjetiva del hombre se somete a las leyes, la contradicción entre libertad y necesidad, se desvanece.

El Estado es una parte especializada en los intereses del todo, no es un hombre o un grupo de hombres: es un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cúspide de la sociedad. Y ésta obra de arte que ha sido construida por el hombre, utiliza cerebros humanos y energías humanas y, no es nada sin el hombre, sino que constituye una encarnación superior de la razón, una duradera superestructura impersonal cuyo funcionamiento puede llamarse racional en segundo grado, en la medida en que en ella la actividad de la razón, se une a la ley y a un sistema de reglas universales.

El Estado no es la suprema encarnación de la Idea, como creía Hegel. No es una especie de superhombre colectivo. El Estado es un órgano habilitado para hacer uso del poder y la coerción por medio de expertos o especialistas en el orden y el bienestar público, es un instrumento al servicio del hombre; anteponer al hombre a este instrumento es una perversión política. La persona humana en cuanto individuo es para el cuerpo político y, el cuerpo político es para la persona humana en cuanto persona, pero el hombre no es en modo alguno para el Estado; el Estado es para el hombre.

Cuando decimos que el Estado es la parte superior del cuerpo político, esto significa que es superior a los demás órganos o partes colectivas de este cuerpo, más no que es superior al cuerpo político mismo. La parte, como tal, es inferior al todo. El Estado es inferior al cuerpo político en cuanto todo, está al servicio del cuerpo político. En el ser humano la cabeza es el instrumento de potencias espirituales, como la inteligencia y la voluntad, a las que ha de servir el cuerpo entero, mientras que las funciones ejercidas por el Estado están al servicio del cuerpo político y, no el cuerpo político a su servicio.

Una teoría que considera al Estado como parte o instrumento del cuerpo político, subordinado a éste e investido de una autoridad superior, no por derecho, sino únicamente por virtud y en la medida de las exigencias del bien común, es la teoría instrumentalista, que establece la noción verdaderamente política del Estado. Se

contrapone con la noción actual despótica del Estado, fundada en una teoría sustancialista o absolutista; según ésta teoría, el Estado es un sujeto de derecho, es decir, una persona moral y, por lo tanto, un todo. En consecuencia, está impuesto sobre el cuerpo político o destinado a absorberlo por entero y, goza de un poder supremo en virtud de su propio derecho natural e inalienable y un interés propio y final.

Cabe destacar la argumentación que al respecto del nuevo Estado de las economías en vías de desarrollo plantea Bernardo Kliksberg, quien afirma que hoy día, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, el mercado, originalmente separado del Estado, ha tendido a “transformarse en el Estado”, sometiendo a su influencia muchas de sus otras funciones, con lo cual se diluye la primacía de lo político y, aparentemente, se deja que las cuestiones sociales sean resueltas por la “eficacia” del mercado.⁹

La primacía del Estado como proveedor de las condiciones para el desarrollo de las fuerzas económicas (una de las cuales es la garantía proporcionada por el monopolio del uso de la fuerza) también asegura, por lo menos, una conexión funcional (aunque indirecta) entre el Estado y el bienestar de sus ciudadanos. El ámbito político desempeña el papel de árbitro de la inestabilidad social.

Este proceso, caracterizado por la transformación mágica de lo público (Estado) en privado (Mercado) y viceversa, ha sido típico de las políticas aplicadas durante la década de los años ochenta. En economías más desarrolladas e integradas, ese modelo de Estado ha sido cuestionado. Pero en economías más pequeñas y menos desarrolladas, donde es además el instrumento para reestructurar el sector externo, su efecto se percibe en la aparente inversión de las relaciones entre objetivos e instrumentos. El Estado, concebido y organizado como una herramienta para ordenar una formación social hacia adentro, se ha transformado en un instrumento para organizarlo hacia el exterior. Consecuentemente, se ha producido una doble separación del Estado de su objetivo, la sociedad. La esfera política se ha sometido a la economía y ésta última, a su vez, se ha organizado para fines externos.

⁹ KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Editorial INAP, México 1994, p. 65.

El Estado, como forma de organización del poder, se instituye para lograr cuatro objetivos sociales fundamentales: orden, justicia, equidad y libertad; ingredientes indispensables en la conformación de un ambiente propicio para las actividades individuales y colectivas. Cuando existen las garantías básicas de libertad e igualdad ante la ley, se asegura a la población un acceso equitativo a oportunidades de movilidad social basado en el esfuerzo y el mérito individual.

Las relaciones entre la sociedad y el Estado, requieren el descarte de todo enfoque tradicional y convencional, caracterizado como restrictivo, formalista y estático, dado que la realidad humano-social es el proceso histórico sin finalidad predeterminedada ni estación de llegada. Realidad y proceso, sociedad e historia, no existen fuera de los seres humanos, de su producción y formación por sí mismos, a través de su acción sobre y de sus lazos consigo mismos, con la naturaleza y con las demás personas.¹⁰

“Toda sociedad, a través de sus subsistemas, especialmente el político, fija sus fines, asigna importancia relativa a la producción económica en relación a las necesidades reconocidas y demandas aceptadas del sistema social y de sus principales grupos y, otorga recursos al aparato productivo en sentido estricto. Éste, a su vez, realiza compromisos entre los recursos y la matriz de necesidades, ajusta los factores, da productividad a los recursos recibidos, genera y distribuye bienes y servicios para el consumo y la inversión”.¹¹

Cada sociedad tiene modos específicos para la asignación de recursos y para la producción, el intercambio, la distribución, la aprobación y el uso de bienes, servicios e ingresos, todo ello relacionado con la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de los subconjuntos o grupos particulares que la integran. Producción-distribución-consumo-inversión se presentan como integrantes de una red de acciones y reacciones complejas, entre los cuales circulan flujos de bienes, servicios, ingresos.

¹⁰ KAPLAN, Marcos. Compilador. *Estado, Derecho y Sociedad*. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie J: Enseñanza del Derecho y Material Didáctico. No. 3, México, 1981, p.15.

¹¹ *Ibid.* p. 20.

La sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas entre clases, grupos o individuos, de estructuras de estratificación social y, de procesos de creación y modificación de todas ellas.

El Estado tiende a crecer y a proyectarse más allá de las motivaciones y justificaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo. Cuando más independencia relativa adquiere el Estado, más y mejor puede cumplir las funciones asignadas por las necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica.

El Estado opera a la vez, como se ha visto, a través de la coacción y del consenso, de la violencia y de la ideología, dado que, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad, la mera violencia no basta. Para su mayor eficacia, el Estado debe encubrir y disimular su naturaleza y el sentido de las tareas que cumple en las luchas de clases, presentándose como un ente neutral, por encima de los intereses contrapuestos.

El papel real del Estado es inseparable para quienes efectivamente lo encarnan y operan; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo el cuerpo burocrático. En todo sistema político el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción: política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados.

El orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes, se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquella.

Como institución social, el Estado es una de las más complejas inventadas por el ser humano para organizarse; facilita o inhibe el surgimiento de otras instituciones. La formulación de leyes, la creación de instancias administrativas públicas que aseguren

su observancia y la contratación de personas que dirijan y manejen los recursos de esas organizaciones, es esencial para la conformación de instituciones.

El Estado surge de la nación o del pueblo como la institución suprema que se organiza de manera soberana en un territorio determinado, con un régimen jurídico específico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración en diferentes niveles de competencia; dichos órganos pretenden la consecución de los objetivos determinados en una Constitución Política y, para cumplirlos, actúan en nombre del Estado.

1.1.1. FUNCIONES DEL ESTADO

En sus formas ya desarrolladas, el Estado se caracteriza ante todo, en comparación con los otros grupos e instituciones, por los siguientes rasgos:¹²

- Surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial y, organiza el espacio político de manera que le corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad y, asegure la ejecución de las decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.
- El Estado no es una creación política instintiva o improvisada. Expresa una racionalización progresiva de estructuras políticas preexistentes. En el Estado las relaciones de mando y obediencia se han formalizado y operan a través de circuitos especializados.
- El Estado a la vez supone, ahonda y consolida la separación creciente entre gobernantes y gobernados. Se configura como aparato diferenciado, especializado y permanente de acción política y gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza cada vez más por la centralización, la complejidad y las grandes dimensiones.

¹² Ibid. pp. 55-56.

- El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total. Aparece como un grupo general que abarca la sociedad global, con la que tiende a identificarse, sobre todo a partir de la edad moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado Soberano); reivindica la apropiación total del poder político, la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores.

El Estado se presenta por una parte como causa resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder y, el monopolio y organización de la violencia legítima.

1.1.2. TEORÍAS DEL ESTADO

Mucho se discute sobre el Estado según el orden y caracteres filosóficos que lo sustentan; por ello, en primera instancia antes de definirlo, le caracterizaremos en función de tres teorías y, que a su vez, implícitamente se complementan:

- a) Teorías Organicistas,
- b) Teorías de Corte Sociológico y,
- c) Teorías de Corte Jurídico.

a) Teorías Organicistas

Estas corrientes inspiradas por el pensamiento griego, sobre todo por Platón, se basan en comparar al Estado como un organismo vivo equiparado a un ser humano, en el que las diversas partes o miembros que lo componen cumplen una función específica y no pueden ser separados de sí mismos porque constituyen un todo.

Para Aristóteles, el Estado se concibe como una ciudad o agrupación de la sociedad, cuyo nacimiento se da por naturaleza y es anterior al individuo. Dado lo anterior, aquél sujeto que no pueda integrarse al Estado, o el que no tiene para satisfacerse a sí mismo está fuera de él y es considerado como una bestia o un dios.

Posteriormente, Hegel al retomar las nociones de los griegos clásicos, refunda la idea del Estado al identificarlo con Dios ó Espíritu Superior para sí y por sí, en la que todo individuo no puede ser cognoscitivamente racional sino es a través de él, pues en el Estado se sujeta su libertad y por ende, es donde encontrará el ejercicio pleno de sus derechos, considerados según los términos y condiciones que le imponga el propio Estado para concedérselos.

b) Teorías de Corte Sociológico

Este grupo de teorías explican al Estado como un ente concebido por medio de la colectividad y/o asociación de individuos que persiguen el bien común, la fusión de sus intereses propios se depositan en el Estado formalizándolo como un poder único y órgano rector de esas voluntades.

El Estado interpretado en la Edad Media por Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, promovía la unidad de las provincias italianas a fin de concretar una figura representativa con personalidad propia y que a su vez se revelara contra sus enemigos, dando lugar al conocido Estado Moderno.¹³

Para Hobbes, el Estado es concebido como un Leviatán, es decir, como un monstruo todopoderoso al que lo denomina Dios Mortal. Para este autor, la asociación de voluntades significa la única vía para crear un poder absoluto ilimitado que proteja a los hombres de otros en defensa de sus intereses y, ésta se representa por mayoría de votos que coacciona esa multitud de voluntades llamándolo Estado Político o Estado por Institución.

En este grupo de teorías, el marxismo aporta también importantes aspectos analíticos sobre el Estado, pues con base en el análisis crítico del modo capitalista en sus relaciones de producción y explotación aparta y distingue al Estado de la sociedad; concibiendo así al Estado, como una estructura de poder situada por encima de la sociedad.

¹³ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 43.

La figura de la sociedad se caracteriza como la superestructura y en ella se manifiesta la política económica a seguir, así como asegurar el tipo de mercado por medio de la propiedad y de las relaciones de explotación. A partir de las contradicciones irreconciliables generadas de tales elementos, por parte de clases sociales, el Estado se configura como el órgano opresor de dominación de una clase por otra.

Sobre esta idea, el Estado es producto del desarrollo histórico necesario en las contradicciones percibidas por la lucha de clases impuestas desde la sociedad. Asimismo, el Estado asume el papel de instrumento por el cual una clase dominante establece su hegemonía sobre otra, al tiempo de perpetuar sus relaciones de explotación y producción.

c) Teorías de Corte Jurídico

Hans Kelsen, se constituye como el principal promotor de esta corriente, a partir de la cual se concibe al Estado como autoridad otorgándole plena personalidad jurídica fundada en una serie de normas reguladoras de la conducta de los ciudadanos a quienes gobierna y, son éstos quienes reconocen su supremacía y jerarquía cediendo parte de su libertad.

El Estado al establecerse sobre la base de las normas jurídicas se convierte en un Estado de Derecho y, al instituirse esta relación se consagran valores y delimitan las acciones generadas por la sociedad. Desde esta visión, cualquier problema estatal es de orden jurídico y su metodología de actuación por parte del Estado se fundamenta en la ciencia del Derecho.

La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia de un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos.

1.1.3. CONCEPTO DE ESTADO

Una vez entendidas algunas determinaciones históricas acerca del Estado, podemos afirmar que su concepto se aleja de la definición clásica¹⁴ que lo divide en tres elementos esenciales constitutivos: gobierno, población y territorio.¹⁵

A la luz de la evolución del Estado de Derecho, estamos ante su desarrollo como un Estado Moderno caracterizado por poseer un poder público o político que se encarga de realizar las diferentes funciones para las cuales fue creado tomando el control de su gobierno.

“Este poder lo ejerce la autoridad en el orden externo, es decir, como poder soberano frente a otros Estados y, en el orden interno con sus atributos constitucionales frente a los gobernados. Este poder tiene imperio, que es la fuerza necesaria de la coacción para hacerse cumplir, ya que sin el elemento coactivo el Estado no podría llevar a cabo sus funciones”.¹⁶

En este mismo sentido, la mayor parte de los Estados Modernos se rigen bajo este poder público ó político, estructurados a partir de los postulados de Montesquieu que le dan Razón de Estado y Logos,¹⁷ adoptando una división de poderes –cuyo propósito es evitar la emergencia de un poder único y universal; generalmente reconocidos como

¹⁴ “...una definición sencilla de Estado, es aquella que lo concibe como la representación política de la sociedad, una sociedad cualquiera que está inscrita en el contexto de un territorio que representa. Una Nación tiene un Estado, que es la representación política de la sociedad, que ejerce un poder de dominación por mandato popular, conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios, en determinada población y en determinado territorio...”. González Parás, José Natividad. *La Administración Pública en la Reforma del Estado. Conferencia: La Reforma del Estado en la Segunda Mitad del Sexenio*. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México, 1998, pp. 13-23.

¹⁵ CERRONI, Umberto. *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Editorial Siglo XXI, México, 1996, pp. 126-127.

¹⁶ AGUIRRE Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México: Las nuevas paradojas del Estado*. Editorial IAPEM, México, 1998, p. 28.

¹⁷ La razón de Estado debe entenderse como la ordenación técnica que permite al Estado disponer de los medios y capacidades que tienden hacia la articulación de la dominación política. El logos de la razón de Estado es una combinación de tecnicidad, racionalidad, calculabilidad y capacidades a desarrollar atendiendo a un sólo objetivo: obtener resultados eficaces a favor del vigor del Estado. Párrafos extraídos del autor Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Editorial IAPEM, México, 1999, p. 45.

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mismos que generan un sistema de pesos y contrapesos, cuya finalidad es llevar a cabo conjuntamente las funciones de poder del Estado.

1.2. REFORMA DEL ESTADO

Mucho se ha hablado sobre la Reforma del Estado, pero en muchas ocasiones se cae en el error de confundir al Estado con régimen político o con gobierno, toda vez que en apariencia se tratan de conceptos instrumentalistas para identificar al Estado como aparato, reformas al régimen político, reformas al gobierno o a sus acciones reflejadas como reformas en su administración pública.¹⁸

Para Rodríguez Araujo, el conjunto de propuestas relacionadas con la llamada Reforma del Estado ha sido asociado, desde finales de la década anterior en diversos países del mundo, a otro concepto, la modernización, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como globalización económica.¹⁹

Nosotros concordamos con la acepción anterior y, por ello, es útil comprender teóricamente, la significación de Reforma del Estado, así como distinguirla de la Reforma Administrativa. El espectro de Reforma del Estado, es sumamente amplio; dado que involucra a su vez, un sinnúmero de microreformas según su modalidad; es decir, como reforma económica, política, social y administrativa, dependiendo de una coyuntura específica de análisis.

En tal sentido, detectamos que la Reforma del Estado trata de redefinir los alcances y limitaciones entre lo que es de dominio público y privado, apartándose del riesgo que entraña convertirse en un actor intervencionista de la sociedad a la que gobierna, para asumir un rol de Estado de servicio, ajustado a las necesidades sociales, políticas,

¹⁸ RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. *Reforma del Estado: Límites y Perspectivas*. en Revista IAPEM, Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria), México, No. 32, octubre-diciembre 1996, pp. 13-23.

¹⁹ Ibid. p. 15.

culturales y económicas que imponga la sociedad bajo la inercia de la globalización e interdependencia mundial.

La instauración de la Reforma del Estado se aplica desde arriba, o sea, por quienes ostentan el poder. Frecuentemente, la instauración de un proceso de Reforma del Estado conlleva implicaciones turbulentas y a veces, explosivas por las actividades en los procesos sociales e institucionales más significativos.

Otro factor importante, para la Reforma del Estado se basa en la ubicación de consultorías particulares de apoyo para la toma de decisión del gobernante y/o de los responsables de las instituciones de gobierno, con la finalidad de constituirse como unidades asesoras, en la toma de decisión y mejora organizacional según la plataforma ideológica instituida en cada país.

Para ubicarnos esencialmente sobre nuestro objeto de estudio el análisis de la Reforma del Estado; describiremos en un primer momento, la posición administrativa que sostiene no sólo el redimensionamiento del tamaño del Estado, sino una reforma administrativa que adapte el gobierno conforme a las recientes atribuciones estatales.

La Reforma Administrativa en México es un proceso de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal, es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.²⁰

En función de la visión administrativa, la Reforma del Estado se ubica a partir de tres períodos: uno, la transformación del papel del Estado; dos, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y; tres, el recorte de la asignación de personal.

²⁰ SÁNCHEZ González, José Juan. Tesis Doctoral *"La Administración Pública en la Reforma del Estado en México"*. Editorial FCPYS UNAM, México, 1997, p. 340.

El primer período, expresa la adopción de cuatro medidas a fin de reducir la intervención del Estado con respecto de su rol sobre la sociedad, siendo éstas, la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización.²¹

El segundo período, comprende la reconfiguración de nuevos organigramas a fin de plantear si es necesario concentrar las funciones de una institución a otra o desaparecerla, en virtud de haberse desfasado los fines y actividades para los cuales fueron creados de acuerdo a un proyecto de Estado o programa de gobierno. Esta concepción toma forma de desaparición y/o fusión de Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, etc.

Por último, el tercer período vislumbra la reducción en la plantilla de servidores públicos al redefinirse las funciones de los puestos; lo que significa, concentrar las actividades de varios puestos en uno sólo, capacitando al servidor público para convertirse en multioperativo y con adecuado perfil para la toma de decisiones, repercutiendo indudablemente en una reducción drástica de personal.

La Reforma del Estado es concebida como un instrumento para arribar a la modernización,²² con la idea de equilibrar adecuadamente el poder de un sistema

²¹ Ibid. p. 345. Estas cuatro medidas, tienen como misión disminuir la intervención del Estado. *La privatización*, significa vender a la iniciativa privada infraestructura pública a cargo del Estado por medio de sus Instituciones encargadas de la producción de algunos bienes y/o prestación de servicios públicos; la privatización puede ser total, periférica o de gestión. *La desmonopolización*, se refiere a disminuir la producción de determinados bienes y/o prestación de servicios públicos a cargo del Estado, para abrirlos a la competencia privada. *La desregulación*, implica facilitar las actividades en la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos por parte del Estado, modernizando el marco jurídico que los regula traducido en normas, reglamentos, leyes etc. *La descentralización*, se traduce en desincorporar política y administrativamente determinadas funciones exclusivas del Estado para delegarlas a las Instituciones encargadas en los tres niveles de Gobierno; con respecto de la producción de bienes y/o prestación de servicios públicos.

²² La modernización es una evolución diversa de la modernidad que posee una serie de cambios en todas las áreas de mistificación del pensamiento (racionalidad) y sus actividades humanas (sociales, políticas, económicas y culturales) en pro de su satisfacción. Leer a HABERMAS, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)*. Editorial Taurus, Argentina 1989. Los principales aspectos de la modernización son la urbanización, industrialización, democratización, participación de los medios de difusión, en este sentido los procesos de modernización y la modernización en sí misma no se da de manera aislada o casual, además de que se desarrolla de manera constante y vertiginosa. Consultar a HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. España, Paidós. 1988. No hay más que un sólo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la democratización, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas y políticas de las naciones para que la libertad del mercado se amplíe definitivamente. Por eso, la libertad es el

político administrativo que satisfaga las necesidades de la sociedad a la que gobierna. Por ello, consideramos que no es factible la modernización sin el Estado ya que sin él, resultaría inequitativo iniciar la modernización sólo a través del mercado, que no representaría el interés público de la sociedad civil y en todo caso, sería excluyente para quienes no tienen acceso al mercado.

De hecho, otra característica principal de la modernización, como proceso de la Reforma del Estado, es la pugna en contra del tamaño del Estado y, en consecuencia, el adelgazamiento de su gobierno ó redimensionamiento; introduciendo la ingeniería de la calidad en el sector público.²³

1.3. GOBIERNO

Como una acepción coloquial generalizada, el Gobierno es definido como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad,²⁴ que ofrece dos acepciones básicas; la primera, a partir del poder político caracterizado en los Estados Modernos como poder institucionalizado que va de la mano con la palabra “gobernantes”, quienes gobiernan el Estado y “gobernados”, los que son sujetos del poder gubernamental.

Una segunda acepción representa al Gobierno como una institución pública legalmente reconocida por los gobernados y de la cual emana el ejercicio del poder estatal, por medio de una serie organismos que llevan a cabo la organización política de la sociedad en su conjunto.

complemento de la modernización de la democracia. Idea de: CARRANZA Olmedo, Raúl. *Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos*. en Revista IAPEM, *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)*, México, No. 32, octubre-diciembre 1996, pp. 51-58.

²³ CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno: Estrategia para el Cambio*. Editorial FCE, México, 1992, p. 75.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México, 1995, p. 710.

El Estado Moderno se representa a través de su Gobierno del que emanan controles políticos, administrativos y judiciales y, que se encuentra representada en el ámbito de su ejercicio en la figura del Presidente ó Jefe de Gobierno entre otros.

Omar Guerrero, define al Gobierno como el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El Gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos.²⁵

Bajo esta óptica, el Gobierno constituye el conjunto de instituciones públicas organizadas para el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad, manifestando su soberanía nacional y ante otras naciones, cuya acción gubernamental se regula mediante leyes, códigos, reglamentos y decretos, entre otros.

En México, la definición jurídica de Gobierno significa el poder público nacido del pueblo y por el cual, éste ejerce su soberanía nacional y representa a la Nación, legalmente constituido por los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así como por sus tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, cuyos objetivos se materializan en la tarea que implica hacer cumplir los ordenamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El auge del Neoinstitucionalismo, ha aportado importantes condiciones para la Reforma del Gobierno conforme a las nuevas condiciones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales que se viven en la actualidad, mediante la incorporación de una visión organizacional del cambio gubernamental.²⁶

A la luz de la Teoría de la Organización, el Gobierno es definido como una red de organizaciones con pretensiones nunca alcanzadas, pero requeridas como principio de

²⁵ GUERRERO, Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. Editorial Fontamara, México, 1986, p. 73.

²⁶ ARELLANO, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. *Reformando al Gobierno. Una visión del cambio gubernamental*. Editorial CIDE-Porrúa, México, 2000, p. 112.

existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada,²⁷ al respecto existen tres características de tales organizaciones:

1. La transformación del concepto de gobierno-monolito al de gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales.
2. La dualidad de las organizaciones gubernamentales.
3. El gobierno como red de organizaciones.

El aspecto sustantivo en el análisis organizacional, está constituido en el aporte de ideas para la conformación de nuevos gobiernos eficientes, compactos y responsables frente a la sociedad a la que gobiernan. Por ello, se afirma que el Gobierno no sólo lo constituyen individuos y grupos con intereses específicos, tampoco una conexión económica de las instituciones gubernamentales con la sociedad, es una suma de estos factores y los servidores públicos que desempeñan su función dentro de la arena organizacional.

La primera, ubica la imposibilidad de aceptar una relación homogénea gobierno-sociedad a través de la acción del Estado, sino que ésta es heterogénea conforme a los argumentos clásicos de la modernización política.²⁸

La segunda, la dualidad de las organizaciones gubernamentales se esgrimen como formal y legalmente predeterminadas, en función de su existencia y objetivos que una vez constituidas adquieren identidad propia de acuerdo al contexto y complejidades para las cuales fueron creadas.

La tercera, las organizaciones de gobierno basadas en su identidad y fines, conforman una red bien organizada sobre la estructura del Estado, que a su vez se complementan e interrelacionan en el nuevo espacio público, conforme con los marcos legales y normativos establecidos para su eficaz funcionamiento.

²⁷ Ibid. p. 7.

1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de México requiere de una Administración Pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

De este modo, la actividad administrativa del Estado supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los Cuerpos Legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, la necesidad política coyuntural y la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

Debe entenderse a la Administración Pública como el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes. Es *Administración* porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación. Es *Pública* porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales.

La Administración Pública se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política, para lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones, gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos.²⁹

²⁸ Sobre el concepto de *modernización política*, ver a Cerroni, Umberto. Op. Cit. pp. 64-66.

²⁹ AGUILAR Villanueva, Luis F. *Políticas Públicas*. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio, No. 4, México, 1990, p. 251.

1.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública en nuestro país se ha venido acrecentando a lo largo de los años como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha tenido que enfrentar el gobierno federal para proporcionar bienes y servicios a la población.

Esta expansión permanente de la Administración Pública se explica por su papel crucial en la reconciliación de las demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, cuyas funciones tienden a ser absorbidas por organismos públicos; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, han provocado, un cambio en el número, variedad y complejidad en sus funciones y, finalmente, porque el desarrollo tecnológico hace posible un mejor manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública es obtener la mejor u óptima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general, a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes y/o servicios al menor costo posible, es decir, con la más alta eficiencia. Significa, por lo tanto, que la administración disminuye al máximo el dispendio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

La Administración Pública, deberá cumplir con los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamenten un pleno desarrollo social, político y económico en México:

- Preservación del sistema político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad.
- Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del *status quo*.
- Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo, conciliación de intereses competitivos.
- Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación.
- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista.
- Protección de los desamparados: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar.
- Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas.
- Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo.

Cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad, dado que en la actualidad la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica necesariamente, la acción gubernamental.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la Administración Pública han sufrido un cambio cualitativo; las relaciones internacionales han multiplicado el número de contactos y tipos de intercambio entre los países. Las funciones de mantenimiento de la ley y el orden se han modificado conforme con las nuevas condiciones de movilidad, urbanismo y relaciones de la sociedad industrial, de igual forma, la tributación ha sufrido un cambio radical para contemplar distintas fuentes de recaudación fiscal.

En este sentido, la Administración Pública ha asumido nuevas funciones. En menos de un siglo, la regulación económica gubernamental ha experimentado una expansión

extraordinaria, dado que este papel crece a medida que los mecanismos de mercado son incapaces de ofrecer solución a la problemática contemporánea; por lo tanto, la Administración Pública se ve obligada a estimular, complementar o sustituir a la empresa privada; a diversificar a la economía, a promover la productividad.

Actualmente, la modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño, a través de la definición precisa de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta. En este proceso ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, fusionar las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y crear otras áreas a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.

Asimismo, se ha impulsado el proceso de descentralización administrativa para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias y, dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local. Además, se conformaron y reforzaron algunos órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de mayor autonomía de gestión. De igual forma, se ha promovido la redefinición de funciones, con el fin de especificar con mayor claridad y exactitud el alcance de las mismas y su nivel de responsabilidad.

1.5. REFORMA PRESUPUESTARIA

En múltiples foros internacionales, se ha manifestado por parte de los distintos gobiernos la necesidad de transformar sus administraciones para hacerlas más eficientes y responsables. Esto derivado sobre todo de dos factores: por un lado, la creciente globalización económica que incrementa la colaboración y coordinación entre distintos países y; por el otro, la creciente democratización al interior de dichos países que exige al gobierno no sólo actuar en determinados asuntos de interés social sino también que lo haga en tiempo y de forma eficiente.

Derivado de la discusión internacional, la Reforma del Estado en México estuvo centrada en la reducción de la participación del Estado en la economía y un control excesivo de sus gastos en aras de conseguir el saneamiento de las finanzas públicas. La pieza fundamental de estos procesos de ajuste lo ha constituido la disciplina fiscal instituida por el gobierno federal. Aunque en los últimos años esta disciplina fiscal ha buscado no limitar la capacidad del Estado en ciertos aspectos considerados como estratégicos o prioritarios para el desarrollo nacional, como es el caso de los programas de asistencia social.

Las últimas dos décadas muestran que el gobierno federal ha redefinido las estrategias y líneas de acción encaminadas a fomentar el crecimiento económico. En México se utilizó la llamada técnica del Presupuesto por Programas (PPP), para formular el Presupuesto de Egresos de la Federación, que sustituyó al presupuesto tradicional, el cual vinculaba la utilización de insumos con el responsable que recibe los recursos, o sea, que se requería calcular los requerimientos para cubrir salarios, papelería, mobiliario y equipo y, vehículos entre otros, de acuerdo a lo utilizado el año anterior.

Por otro lado, el presupuesto por programas implica la aplicación de técnicas de optimización para relacionar objetos, metas y recursos. Bajo el Presupuesto por Programas (PPP) se definen los objetivos y las metas por alcanzar por cada uno de los distintos sectores que integren el sistema económico y posteriormente se asignan los recursos monetarios para cumplirlos.

A diferencia del presupuesto tradicional, el presupuesto por programas (PPP) otorgaba prioridad a la asignación de recursos para los objetivos que el gobierno pretende alcanzar, en lugar de los insumos que comprarían las diferentes áreas.

Por otra parte, el presupuesto por programas además de presentar las erogaciones en términos de ejecutores e insumos, heredados del presupuesto tradicional, presentó también el gasto distribuido en funciones y programas diferentes. Estos programas contenían objetivos y metas que concordaban con la Ley de Presupuesto, Contabilidad

y Gasto Público Federal publicada a fines de 1976, la cual obligaba al Ejecutivo a presentar el Presupuesto de Egresos con base en programas.

Otro aporte importante en el Presupuesto por Programas (PPP) fue la introducción de indicadores para conocer el impacto de los productos y servicios públicos sobre las demandas específicas de la sociedad. Sin embargo, el Presupuesto por Programas (PPP) no rindió los resultados esperados en nuestro país; primero, porque se concentró en la cuantificación de los procesos y no definió productos y servicios públicos ligados a resultados de interés nacional y; segundo, por la ausencia de un método para calcular costos que impidió una congruencia entre las metas físicas relevantes y la disponibilidad de recursos y; tercero, porque faltó una metodología clara para definir los programas y proyectos.

El desequilibrio fiscal y el sobreendeudamiento cambió el proceso presupuestario a raíz de las caídas en el auge petrolero, a partir de entonces la finalidad del proceso fue recortar el gasto y como el Presupuesto por Programas (PPP) no fue concebido como una herramienta de optimización, favoreció su debilitamiento.

El reto de la reforma presupuestaria consiste en pasar de un presupuesto orientado al control de los gastos a otro orientado a resultados e impactos específicos. El presupuesto representa entre otras cosas: una serie de reglas e incentivos para el comportamiento y negociación entre distintos actores; una serie de criterios y formas de interrelación entre funcionarios para con la sociedad y sus ciudadanos y; sobre todo, las bases e insumos básicos para el control, evaluación y corrección del desempeño del gobierno.

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD) Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

La planeación es parte fundamental en todo proceso político, económico y social, de ella depende que las decisiones trasciendan en la transformación de un país, partiendo de la coordinación y orientación de múltiples programas y tareas relacionadas directamente con el cumplimiento de los fines que el Estado persigue; así la planeación, además de un ejercicio técnico y de participación, es un instrumento de cambio y renovación que tiene por objeto asegurar una mayor capacidad de servicio del Estado frente a las constantes demandas de la sociedad; se convierte en un medio para diseñar e instrumentar programas sectoriales y nacionales.

En efecto, la planeación permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en el desempeño, optimizar recursos y en general, cumplir con los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad; esto sitúa a la planeación como instrumento indispensable en el quehacer administrativo, ya que juega un papel preponderante en la organización, previsión y orientación de los medios que utiliza la administración pública para el cumplimiento de sus fines.

Sin duda, la planeación es la base fundamental para la definición estructural de la Reforma al Sistema Presupuestario en México, debido a que engloba la definición de objetivos y tiempos en la determinación de metas, por esto, la justificación del uso prioritario de un modelo teórico y operacional de planeación se convierte en una directriz fundamental de actividades y acciones implementadas en los procesos de las reformas necesarias al sistema presupuestario.

Para Koontz y O'Donnel, la planeación "(...) incluye la selección entre cursos diversos y futuros de acción, requiere la selección de objetivos empresariales y de las metas

departamentales y, la determinación de las formas de alcanzarlos, la planeación implica una innovación administrativa y la capacidad de crear algo nuevo”.³⁰

Por su parte, Ignacio Pichardo Pagaza, la define como “una función de la administración (pública) que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo, definir estrategias políticas para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades, establecer un marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y la evaluación de resultados”.³¹

Russell L. Ackoff señala que la planeación es “un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que inicie una acción, que a menos que se emprenda tal acción no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que si se adopta la acción apropiada aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable”.³²

En la visión de Gonzalo Martner, la planeación es “la actitud de hacer planes de acción para el futuro, es la fijación concreta de metas a la conducta de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios de acción en función de aquellos objetivos, es dar forma a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí, que ordenarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia”.³³

En las definiciones anteriores podemos observar elementos comunes, pues coinciden en establecer que la planeación es un proceso que prevé un futuro deseado; establece objetivos y metas; busca la racionalización de los recursos financieros y su vinculación con los fines; es un instrumento para promover el desarrollo económico y social; ayuda a prever los obstáculos que se presentan en la ejecución de las acciones; posibilita la

³⁰ KOONTZ y O'Donnell. *Principios de la Administración*. Editorial Mc. Graw Hill, México, 1988, p. 110.

³¹ PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. Tomo II, Editorial INAP, México, 1984, p. 16.

³² RUSSELL, L. Ackoff. *Un Concepto de Planeación de Empresas*. Editorial Limusa, México, 1972, p. 15.

³³ MARTNER, Gonzalo. *Planeación y Presupuesto por Programas*. Editorial Siglo XXI, México, 1977, p. 45.

toma de decisiones anticipadas y promueve la eficiencia de una organización entre otras; es decir, establece un punto de vista gubernamental acerca de la planeación.

La planeación no sólo es una técnica, es también un proceso orientado a la satisfacción de necesidades de interés común, de procuración del desarrollo socioeconómico del país, integrada por planes, programas y proyectos, lo cual implica contar con instrumentos y medios necesarios para alcanzar las metas deseadas.

Cuando nos referimos al proceso de planeación, hablamos de un procedimiento formal para generar resultados articulados en la forma de un sistema integrado de decisiones, lo cual implica pensar en forma racionalizada, respecto de las estrategias a implementar, por ello, los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos que marca la Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.³⁴

Es importante señalar, que el Plan o los planes se clasifican, en atención al período de referencia, al campo y al contenido. “Por lo que se reconocen en la operación planes de corto, mediano y largo plazo; de planes que se refieren a la economía total de un país, *planes globales*, o a determinados sectores, *planes sectoriales*; de planes que pueden dirigirse al sector público o privado”.³⁵

“Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos, de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate; las actividades de la administración pública federal en su conjunto servirán de

³⁴ Ibid. p. 213.

³⁵ *Bases para la Planificación Económica y Social de México*. Capítulo Introdutorio del libro de Planificación Económica y Social de México, publicado en la revista Comercio Exterior, junio 1966, p. 384.

base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”.³⁶

En este contexto, el Plan está integrado por programas que permiten la organización secuencial de las tareas globales “coordinando los recursos que para ello intervienen, bajo objetivos preestablecidos.”³⁷

Podemos afirmar que la planeación constituye una herramienta indispensable para alcanzar la eficiencia en la administración, específicamente en el espacio público. El propósito de un Plan es ubicar a la organización en un curso de acción; por ello, la planeación tiende a producir resistencia al cambio de las organizaciones.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANEACIÓN.

Los fundamentos de la estructura básica de la planeación nos remiten a los canales históricos, sociales y administrativos que justifican su utilización, operación y pertinencia en el desarrollo de acciones en los procesos de reforma o modernización de las instituciones públicas o del propio Estado.

A partir de la Primera Guerra Mundial, Frederick W. Taylor, incursiona en la definición de los procesos de planeación, siendo uno de los precursores de este movimiento, ya que creó un sistema de trabajo que combinaba óptima y científicamente la máquina y el esfuerzo humano. A partir de entonces, los planes de producción abandonan el empirismo, inaugurando así la "era científica" del trabajo.³⁸

El fin de la Segunda Guerra Mundial, sitúa en el centro del debate la necesidad de ajustar en cada país el modelo económico con tendencia al desarrollo, en este contexto

³⁶ Ley de Planeación. Publicada el 5 de enero de 1983, p. 211.

³⁷ VÁZQUEZ Arroyo, Francisco. *Presupuesto por Programas en México*. Editorial Limusa, México, 1980, p. 58.

³⁸ GÓMEZ Granillo, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. Editorial Esfinge, México, 1991, p. 281.

Francia optó por combatir la grave crisis con un riguroso plan para el desarrollo, a fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles.

La fórmula de planeación francesa, tuvo algunas variables, como el hecho de que el Estado debe mantener una comunicación con sindicatos y grandes empresas, por lo que se reconoce un Estado que indica lo referente a las metas que se consideren deseables a nivel nacional.³⁹

Por otra parte, Inglaterra presentó signos de planeación con la llegada del partido laborista en 1945, que llevó a cabo nacionalizaciones importantes en el sector industrial.⁴⁰ Sin embargo, dada su tradición de libre mercado, no se permitió el desarrollo de este tipo de instrumento como tal.

Sin duda, la planificación llamó la atención durante el primer tercio del siglo XX; en donde se presentó la crisis económica mundial, la más aguda del sistema capitalista, que evidenció la fragilidad del sistema económico liberal. Sin embargo, no fue sino posterior a la Segunda Guerra Mundial, que surgiera como la única vía para el desarrollo sobre todo en países calificados como subdesarrollados o tercermundistas.

Después de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del socialismo real en Europa del Este y del Centro, las técnicas de la planeación central económica y social, con su secuela de planes quinquenales y de largo plazo, gozaron de popularidad y prestigio entre muchos gobiernos del mundo. No únicamente en los países en vías de desarrollo y en los países en transición; tampoco exclusivamente en aquellos ideológicamente inclinados a la esfera de influencia socialista. Numerosos gobiernos con un sistema de economía de mercado y gobiernos con economía capitalista de Estado o de la llamada economía mixta, siguieron con entusiasmo las doctrinas de la planeación. No aplicaban el modelo centralizado de carácter compulsivo u obligatorio a la manera de los países del mundo soviético o de China. Se trataba de la llamada planeación indicativa o democrática.

³⁹ Ibid. p. 290.

La planeación indicativa en los países de Occidente y en otras regiones, ocasionó la implementación de reformas administrativas de carácter global, a tal punto que la propia Organización de las Naciones Unidas alentó estos proyectos con afán de impulsar el mejoramiento de la administración pública en los países en vías de desarrollo, conocidos entonces como del Tercer Mundo.

“La planificación indicativa utilizada en varios países capitalistas no es más que una reproducción de la planificación socialista. Los países que la han utilizado han logrado transplantar las técnicas utilizadas para la elaboración de los planes, pero no pueden transplantar la estructura económica que hace posible la dirección de la actividad económica. La llamada planificación indicativa juega un papel secundario, no sustituye al mercado como mecanismo asignador de recursos”.⁴¹

En el caso de México, el proyecto de la planeación económica ocurre posterior al movimiento revolucionario, con la promulgación de dos leyes; la primera en 1930 (Ley General de Planeación de la República) y; la segunda (Ley de Planeación) publicada el 5 de enero de 1983; así como otras que han contribuido a la planeación nacional, entre las que destacan La ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958), Ley General de Asentamientos Humanos (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977) y la Ley Obras Públicas (1980), y por supuesto el artículo 26 Constitucional donde se instituye claramente: El Estado es el único responsable de la planeación democrática para el desarrollo nacional.⁴²

2.2. MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevan a cabo en los términos de la Ley de Planeación, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

⁴⁰ Ibid. p. 295.

⁴¹ GUILLÉN Romo, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1985, p. 12.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2000, p.23.

De modo puntual, las disposiciones reglamentarias de la Ley de Planeación establecen las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el marco legal en materia de programación, presupuestación y gasto público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las normas y lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades en la formulación de los Programas Operativos Anuales, Sectoriales e Institucionales. La formulación de estos programas constituye una de las etapas medulares del proceso de planeación.

A través del proceso de planeación se establecen los lineamientos para elaborar la programación anual; asimismo, se anticipan las tareas de programación y presupuestación que las dependencias y entidades deberán llevar a cabo para cumplir con lo dispuesto en el PND.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que, corresponde al Estado planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; así como llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

La planeación en el Estado mexicano cobra carácter obligatorio fundamentalmente en los Artículos Constitucionales 25, 26, 27, 28 y 73; instituyéndose como un instrumento mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del Estado a través de la regulación, promoción e intervención en la economía, fijando responsabilidades y tiempos de ejecución, al mismo tiempo que se establecen líneas de coordinación y evaluación de los resultados.

De acuerdo con este marco constitucional compete al Ejecutivo establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas, así como determinar los órganos responsables del proceso.

De modo particular, la planeación del sector público en el ámbito federal está normada por la Ley de Planeación, cuya finalidad es sistematizar la planeación del desarrollo del país por medio de procedimientos administrativos claros y coherentes; de ella nace el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), siendo éste el marco de referencia de lo que hoy se conoce como proceso de planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos.⁴³

La planeación en México se sustenta en el Artículo 25 Constitucional, que instituye al Estado como rector del desarrollo nacional y cuyo objetivo radica en la eliminación gradual de las desigualdades económicas, a través de una más justa distribución del ingreso y la riqueza; tal como se describe a continuación: "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 el marco de libertades que otorga esta Constitución".⁴⁴

En este artículo se reconoce explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional, a fin de garantizar que éste sea integral y que, mediante el fomento al crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así se establecieron y ordenaron las atribuciones del Estado en materia económica, las cuales estarán siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución.

Por su parte, en el Artículo 26 Constitucional se señala: "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

⁴³ El proceso de planeación, programación y presupuestación es el conjunto de etapas y procedimientos que las dependencias federales siguen para formular el presupuesto.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 22.

independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación",⁴⁵ facultando al Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas. Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Igualmente la Constitución reserva a la ley el mérito de señalar los órganos responsables del proceso operativo de la planeación y de la instrumentación del Plan y los programas en sus vertientes de coordinación con las entidades federativas de concertación e inducción.

Para el fortalecimiento del sistema democrático, además de facultar al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los sectores sociales en el proceso de planeación, en el nuevo texto se provee de atribuciones explícitas al Congreso de la Unión para participar en ese sentido; de igual forma se amplía el espacio de actuación de los partidos y asociaciones políticas al permitirles, además de la realización de actividades político-electorales, la canalización de la participación social comunitaria para incidir directamente en la administración de los servicios públicos y en la definición de los programas de desarrollo.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política determinan los objetivos de planeación, instituyendo que ésta será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y a los programas de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Para imprimir orden al proceso, el Artículo 27 Constitucional, en sus Fracciones XIX y XX, menciona el propósito de introducir, "en lo relativo al desarrollo económico y social del país, los medios de índole jurídicos indispensables para convertir a la justicia agraria en un proceso expedito y honesto, así como para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; se hizo mención

⁴⁵ Ibid. p. 23.

expresa del carácter integral que se imprimirá al desarrollo rural mediante la generación de empleos en el campo, la promoción del bienestar y la participación de la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional”.⁴⁶

El Artículo 28 Constitucional, establece que el Estado contará con los organismos y empresas necesarias para el manejo eficaz de sus actividades.⁴⁷

Por su parte, en el Artículo 73 Constitucional, fracciones XXIX D, XXIX E, y XXIX F, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social: sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones sobre abasto y otras que conciernan a la producción oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; así como para legislar en el campo de la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y la generación, difusión y ampliación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.⁴⁸

Para cumplir con el equilibrio de poderes, en el Artículo 74 Constitucional, se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las respectivas del presupuesto, no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinan las responsabilidades de acuerdo a la ley.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, en su ámbito centralizado y paraestatal y, especifica las atribuciones de cada una de las Secretarías de Estado. En

⁴⁶ Ibid. p. 24.

⁴⁷ Ibid. p. 34.

⁴⁸ Ibid. p. 59.

este entorno se acredita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la dependencia normativa y globalizadora de la planeación nacional y; en especial, de la administración de las finanzas públicas.

Asimismo, esta ley facultaba a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para planear y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos, expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar el cumplimiento de las normas de fiscalización.

El Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a emitir o autorizar en consulta con la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los catálogos de cuentas de contabilidad, consolidar los estados financieros que emanen de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular cada año la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ley de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación describen la estructura de la Planeación en México, instituyendo los instrumentos para tal fin, como lo es el propio Plan Nacional de Desarrollo, los Programas, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que son aplicados por las dependencias de la Administración Pública Federal.

En este contexto, las dependencias y entidades del sector público deberán efectuar una revisión minuciosa, tanto de sus atribuciones como de sus estructuras administrativas, a la luz de los planteamientos presentados en el PND.

De forma puntual, la Ley de Planeación establece el marco normativo para la planeación en el ámbito federal, instituyendo y regulando su ejecución, de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional; define las bases de integración y funcionamiento

del sistema determinando las atribuciones de los participantes, las fases del proceso y, los principales productos e instrumentos. También señala, que el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal deberá relacionarse en lo conducente con las acciones y resultados del Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales a fin de permitir el análisis de la Cuenta, con base en los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

La aplicación de ésta ley es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regula el proceso relacionado con el gasto público federal, establece los procedimientos generales para la programación del gasto y formulación del presupuesto, los sistemas de registro y control; así como en el uso de los recursos públicos, los procedimientos para fincar responsabilidades en caso de desviaciones.

Asimismo, señala que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal; por su parte, las Secretarías de Estado orientarán y coordinarán la planeación, programación-presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que esten ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación, que los presupuestos de egresos se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Ley General de Deuda Pública

En lo que respecta a la Deuda Pública, la Constitución atribuye al Congreso de la Unión las facultades para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar, reconocer y pagar la deuda nacional; precisando que sólo podrán celebrarse empréstitos para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo excepciones marcadas por la propia Constitución.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Esta Ley faculta al órgano fiscalizador del Poder Legislativo para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría; mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, en las cuales se verifica si las Entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas y subprogramas conforme fueron aprobados, se aplicaron los recursos de financiamiento de acuerdo con lo autorizado y se apegaron a las estipulaciones relativas a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos y los demás ordenamientos en la materia.

Ley de Ingresos

En esta normativa se establecen los ingresos que el gobierno federal deberá recaudar por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos y préstamos; señalando la obligatoriedad que tiene el Ejecutivo Federal de reportar en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal los ingresos percibidos en el ejercicio fiscal correspondiente.

2.3. PLANEACIÓN EN MÉXICO

La historia ha demostrado que el gobierno (organización emanada de la misma sociedad para asegurar los intereses del Estado) se legitima si los niveles de vida mejoran, como resultado de una disponibilidad y distribución de bienes y servicios públicos de alta calidad y bajo costo, lo cual se verifica cuando el Estado resuelve de la mejor manera los problemas de escasez de recursos, creando las condiciones para una distribución equitativa de ellos, la sociedad avanza a un nivel de desarrollo superior, ocurriendo lo contrario, cuando la planeación gubernamental no ha sido eficaz y los contrapesos políticos se tornan ineficaces.

El SNPD es un conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás órdenes de gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional. El SNPD consta de un proceso de planeación, una estructura institucional y una infraestructura de apoyo.⁴⁹

⁴⁹ Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Principios y organización*. México 1985, p. 51.

Un aspecto importante de la Planeación en México, es la participación de todos los sectores de la sociedad, misma que se realiza a través de las estructuras jurídicas, políticas y administrativas con que cuenta el país; así como por el sistema económico vigente.

Más aún, durante su instauración no se tienen contemplados órganos centrales de planeación, pero las técnicas de la planeación indicativa -adoptadas de modelos de otros países que pretendían una mejor asignación de los recursos- ciertamente influyeron en la elaboración de los presupuestos nacionales, así como en los planes institucionales y sectoriales. Por lo tanto, en el mundo surgió la necesidad de volver la mirada a las funciones de la planeación, ante la complejidad de los escenarios dentro y fuera de las fronteras de los países, ante la apertura de las economías de la mayor parte de los países del globo y la liberalización de su comercio exterior, las incertidumbres de los contextos globales y; sobre todo, ante la creciente competencia internacional.⁵⁰

La planeación indicativa a pesar de sus grandes limitaciones, es un fenómeno objetivo que si bien surge como consecuencia de la incapacidad del mercado libre para lograr tasas aceptables de crecimiento y una asignación adecuada de los recursos, al mismo tiempo, ha permitido coordinar mejor la actividad económica al proporcionar a los empresarios mayores datos acerca de las tendencias y expectativas en las diversas ramas económicas donde ellos pueden invertir.⁵¹

⁵⁰ “La Segunda Guerra Mundial causó cambios importantes, los Estados Unidos de América deciden apuntalar las economías capitalistas de Europa occidental mediante la promulgación del programa de ayuda conocido como Plan Marshall. Al tiempo que reciben el apoyo económico los gobiernos de la Europa occidental, se ven obligados a realizar una serie de ajustes, la economía de mercado resulta ser una vía demasiado angosta para lograr reconstruir en forma rápida y equilibrada, las fuerzas productivas. En esa época, Francia nacionaliza la banca y comienza a programar la actividad económica mediante la elaboración de planes globales de desarrollo de carácter indicativo. El simple hecho de que al término planificación se le agregue el adjetivo “indicativo” es una clara muestra de que existen diferencias cualitativas importantes, el Plan desempeña un papel orientador: es un soporte del mercado, no la base del sistema económico. Las decisiones económicas finales siguen siendo tomadas por los empresarios privados en función de sus intereses particulares.” *Tomado de Guillén Romo, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1985, pp. 26-28.

⁵¹ GUILLÉN Romo, Arturo. Op. Cit. p. 29.

Un Plan, dice Tinbergen, “es un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente curso de los acontecimientos;”⁵² la planeación, por tanto, requiere de la creación de una serie de organismos que se encarguen de las funciones de elaboración, ejecución y control de los planes. Se necesita una relación constante y sistemática entre los diferentes tipos de planes (generales, sectoriales y regionales). “Para que la planeación sea una realidad y no sólo la expresión de un deseo, no se debe subestimar la importancia de la creación de una estructura sólida de organismos encargados de las tareas de elaboración de los planes”.⁵³

La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de planeación, es una de las limitaciones más importantes del sistema, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser o no aplicados según las circunstancias.⁵⁴

El proceso de planeación en México, si bien desde el punto de vista normativo es correcto, en su implementación contiene inconsistencias importantes, por ejemplo: El Plan Nacional de Desarrollo debe por ley que presentarse a más tardar 6 meses posteriores a la toma de protesta del Presidente de la República, es decir, el 31 de mayo del año próximo; lo cual significa que aunque se reconoce la importancia del Plan Nacional de Desarrollo, en la práctica no funciona de esta manera; ya que cuando se publica, las dependencias ya vienen trabajando con un presupuesto autorizado del año pasado, mismo que obedece a distintas prioridades públicas. Por lo que mucho se ha discutido acerca de la necesidad de modificar la ley a efecto de que el Plan sea publicado el 1° de enero de cada sexenio.

Otro aspecto importante, es lo que concierne a la participación ciudadana, ya que si bien ésta se encuentra contemplada en la Ley de Planeación y; por lo tanto, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, ve reducida su intervención a solamente

⁵² TINBERGEN, Jan. *Planificación del Desarrollo*. Editorial McGraw-Hill Book Company, Madrid, 1967, p. 36.

⁵³ BETTELHEIM, Charles. *Planeación y Crecimiento Acelerado*. Editorial FCE, México, 1965, p. 232.

⁵⁴ IRACHETA Cenecorta, Alfonso. *Planeación y Desarrollo: una visión de futuro*. Editorial Plaza y Valdés, México 1997, p. 37.

algunos foros y mediante cartas remitidas, con lo cual no se asegura que la sociedad tenga injerencia directa en la toma de decisiones a la hora de elaborar dicho Plan; ello ha puesto en la mesa de debates la conveniencia de que exista una comisión que garantice el seguimiento de las contribuciones efectuadas por la participación ciudadana a fin de que éstas sean plasmadas en las metas e implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo es bastante general, pues sólo establece objetivos y fines, sin llegar a concretar los pasos a seguir para la consecución de los mismos; en suma, menciona los qué, pero omite los cómo se lograrán las metas planteadas y, más importante aún, no menciona cómo se medirán los resultados de acuerdo con los recursos asignados a cada uno de los programas relacionados con los objetivos planteados y logros alcanzados.

Por lo que respecta a los programas sectoriales, existe un vacío en cuanto a su fecha de presentación, ya que por ejemplo durante el periodo en estudio la Secretaría de Gobernación presentó su Programa Nacional de Población 1995-2000 el 11 de julio de 1995; mientras que la Secretaría de Desarrollo Social presentó su Programa de Vivienda 1995-2000 hasta el 16 de mayo de 1996, lo que muestra que dos mismas dependencias presentan con demasiado tiempo de diferencia sus respectivos programas sectoriales, provocando un desfase entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes.

2.3.1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)

En México, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un instrumento fundamental para conducir la política de desarrollo de manera ordenada y previsoramente y, promover la participación de los grupos sociales en dicho proceso; por ello, conocer la forma como está organizado y funciona este sistema, es fundamental para ubicar en su contexto el proceso mediante el cual se administran los recursos financieros gubernamentales.

El núcleo del SNPD está constituido por el proceso de planeación,⁵⁵ mismo que dispone las etapas y los procedimientos para formular, aplicar, controlar y evaluar tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas que se deriven de éste; así encontramos que el proceso de planeación planteado originalmente en el SNPD consta de cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación; cuyo propósito es vincular la operación diaria con los objetivos de mediano plazo, mismos que podemos observar en el cuadro siguiente:

⁵⁵ En México la palabra *planeación* se utiliza para expresar al conjunto de actividades ordenadas y programadas con anticipación para lograr los objetivos de política del desarrollo. Otros países utilizan el término *planificación*. En nuestro país dicho término se ha asociado en general a una planeación central.

CUADRO: ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN	ACTIVIDADES	RESULTADOS
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de un diagnóstico socio-económico a nivel global, sectorial, institucional y regional. ➤ Fijación de objetivos y prioridades, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad. ➤ Definición de políticas y estrategias. ➤ Determinación de metas de corto y mediano plazo. ➤ Previsión de recursos. ➤ Criterios para la coordinación con estados. ➤ Concertación con grupos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan Nacional de Desarrollo (PND). ➤ Programas estratégicos de mediano plazo. <ul style="list-style-type: none"> ○ Sectoriales. ○ Estratégicos. ○ Institucionales.
Instrumentación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Precisión de metas y acciones de corto plazo para cumplir los objetivos. ➤ Definición de instrumentos de política económica y social. ➤ Asignación de recursos. ➤ Determinación de responsables de la ejecución. ➤ Establecimiento de tiempos de ejecución del Plan y los programas. ➤ Asignación de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programas Operativos Anuales (POA). ➤ Vinculación del corto con el mediano plazo. ➤ Vertientes de instrumentación del Programa Operativo Anual. ➤ Criterios Generales de Política Económica. ➤ Ley de Ingresos de la Federación. ➤ Presupuesto de Egresos de la Federación.
Control	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vigilancia sobre la ejecución de acciones del Plan y los programas. ➤ Es un mecanismo preventivo y correctivo. ➤ Detección y corrección de acciones, insuficiencias o incongruencias. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecimiento de controles: normativos, administrativos, económicos y sociales.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valoración y verificación de resultados cuantitativa y cualitativamente. ➤ Medición de la integración entre los niveles de planeación. ➤ Adecuación de las acciones de corto plazo con las de mediano plazo. ➤ Confrontación de los resultados del Plan con los objetivos definidos por la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aporta elementos de juicio sobre lo conseguido. ➤ Propuestas de ajuste a líneas estratégicas y líneas de acción del PND y los programas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La etapa de formulación consiste en elaborar el PND y los programas de mediano plazo, constituyéndose el PND en el principal documento de planeación del Ejecutivo Federal, dado que contiene los objetivos generales y las prioridades de una administración.

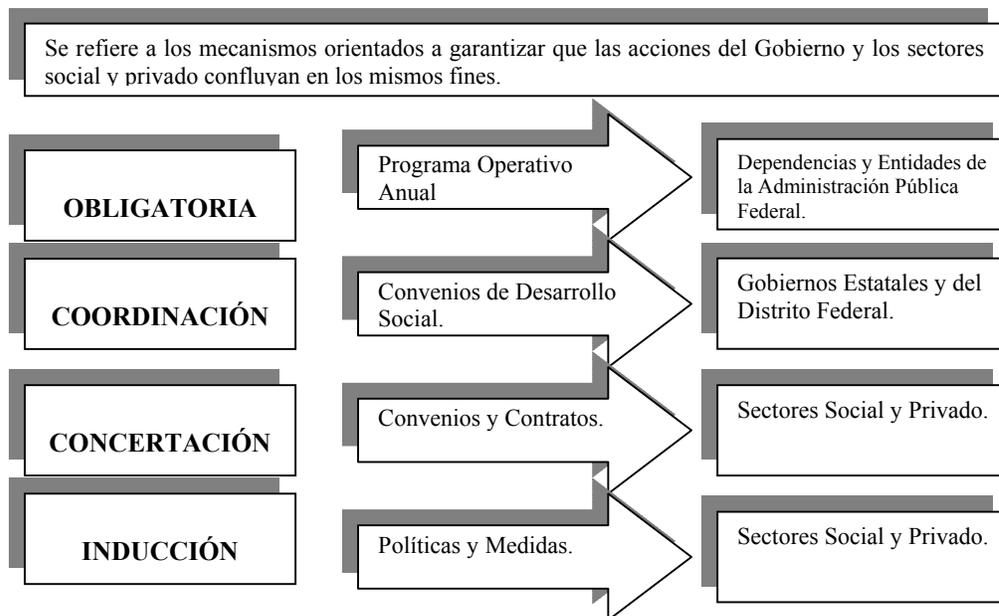
Durante la etapa de instrumentación se establecen los objetivos y las metas anuales por alcanzar; se enumeran los medios (instrumentos) necesarios para cumplirlas; se especifican las tareas por realizar; se cuantifican las necesidades de recursos y, se designa a los responsables de efectuar las acciones, cuyos instrumentos están constituidos por las normas y los procedimientos que guían las tareas cotidianas.

Mediante la etapa de control se vigila que la realización de las tareas sean congruentes con lo establecido en las normas y en los procedimientos diseñados en la etapa de

instrumentación; para ello existen dos tipos de control: el normativo o administrativo y, el económico y social. El primero, vigila el cumplimiento de las normas y los procedimientos por parte de las dependencias y las entidades del sector público federal; tiene el propósito de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones. El segundo, garantiza que la realización de los programas y los presupuestos causen los efectos deseados en la sociedad. Por último, en la etapa de evaluación se califican cualitativa y cuantitativamente los resultados del PND, de los programas y del funcionamiento del propio SNPD.

Dada la autonomía de los niveles de gobierno y la libertad de los sectores social y privado, el SNPD cuenta con distintos mecanismos para garantizar que las acciones converjan hacia los mismos fines; estos mecanismos se conocen como vertientes, las cuales son: la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción, las cuales podemos observar en el cuadro siguiente:

**EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)
VERTIENTES DE OPERACIÓN**



Fuente: CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* Editorial FCE, México, 2000, p. 104.

2.3.2. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)

La planeación democrática como método de gobierno, organiza el trabajo y las tareas del sector público, permitiendo la incorporación de las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. De esta forma, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones y de asignación de recursos; pues constituye fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por la sociedad en su conjunto.

El SNPD considera cuatro tipos de instrumentos para apoyar el proceso de planeación, éstos pueden ser normativos, operativos, de control y evaluación, mismos que a continuación se describen:

Los instrumentos normativos están constituidos por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, los programas estratégicos (regionales y especiales) y los programas institucionales;⁵⁶ éstos contienen los temas de la agenda nacional previamente consensuados a través de las consultas.

La planeación es la primera función de la administración y se lleva a cabo de manera continua porque el transcurso del tiempo exige tanto la replanificación como el desarrollo de nuevos planes. Además, a menudo se requiere de acciones planificadas para:

- a) corregir las deficiencias observadas en el desempeño,
- b) enfrentar sucesos imprevistos de naturaleza desfavorable y,
- c) aprovechar los nuevos adelantos técnicos y tecnológicos.

Los instrumentos operativos incluyen los programas anuales (programa operativo anual macro, -hoy conocido como criterios generales de política económica- los programas operativos anuales y los programas de trabajo), la ley de ingresos de la federación, el presupuesto de egresos de la federación, los convenios de desarrollo y los instrumentos administrativos; los cuales tienen como función especificar las acciones que deberán efectuarse en un año para lograr los objetivos del PND y de los programas sectoriales.

Los instrumentos de control se refieren a los informes trimestrales tanto de la situación económica como de las finanzas y deuda pública, los informes de los gabinetes especializados, los informes de la comisión intersecretarial de gasto/financiamiento y los informes de las auditorías gubernamentales; con los cuales los representantes populares, los responsables de las dependencias del ejecutivo federal y de las entidades paraestatales deben evaluar el desempeño del gobierno.

Mientras que los instrumentos de evaluación son los informes de gobierno, los informes de ejecución del PND, la cuenta de la hacienda pública federal, los informes sectoriales e institucionales y, los informes anuales y evaluación de la gestión gubernamental, presentando todos ellos la evidencia de los resultados alcanzados en un año por las dependencias y las entidades.

2.3.3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA (SNPD)

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, establecidos por las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

La finalidad de los programas a corto plazo consiste en expresar anualmente la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignaciones de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a mediano plazo; además, están integradas las acciones correspondientes a los vértices de instrumentación obligatoria, así como la incorporación del presupuesto de egresos.⁵⁷

Tal como ya se aseveró con antelación, en nuestro país, toda la actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación, mismo que comprende tres documentos básicos, los cuales sin determinar el orden son:

⁵⁶ La Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal determinan las características que deben tener estos instrumentos.

⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Glosario de Términos de la Administración Pública*. 1999.

- Ley de Ingresos.
- Presupuesto de Egresos.
- Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Ingresos se elabora en forma anual tanto para el Gobierno Federal, como para el Gobierno del Distrito Federal y, presenta la estimación de los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función propia del gobierno; lo anterior, a través de la recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación de organismos descentralizados.

La formulación de la ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programas de gobierno, se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento.

Los egresos significan las erogaciones de recursos financieros, motivadas por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por otro concepto, es por eso que también se elabora el Presupuesto de Egresos.⁵⁸

El Presupuesto de Egresos se elabora tanto para el Gobierno Federal como para el Gobierno del Distrito Federal y, en ambos casos el documento fundamental es el decreto⁵⁹ por el que se autoriza el Presupuesto de Egresos y los tomos generales y sectoriales en los que se detalla y especifica el mismo.

Por otra parte, el "Presupuesto no es más que un plan expresado en términos de unidades o pesos, o en ambas cosas",⁶⁰ más aún, se puede afirmar que "los presupuestos asignados son más característicos de los cuerpos gubernamentales. Se establece una cantidad fija, presumible en cierta relación con las necesidades de la

⁵⁸Poder Ejecutivo Federal. *Glosario de Términos de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2000 p. 21.

⁵⁹Este documento es presentado por el Presidente de la República ante la H. Cámara de Diputados para su aprobación, contiene básicamente las erogaciones previstas, clasificadas.

⁶⁰MELICHER, Robert W. *Administración Financiera*. Editorial C.E.C.S.A. México, 2001 p. 226.

dependencia y los aumentos en los gastos sobre esa cantidad podrán hacerse solamente bajo la autorización de asignaciones suplementarias. Con frecuencia, existe un incentivo considerable en gastar hasta el límite la asignación presupuestal con objeto de que no sea reducida en el siguiente período”.⁶¹

Por lo que respecta en la fase de evaluación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se revisa el cumplimiento de cuatro principios básicos que son eficacia, eficiencia, suficiencia y congruencia, mismos que se definen a continuación:

Eficacia

Es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado. La eficacia indica el grado en que se cumplieron las metas organizacionales de un programa, si las metas se superaron, hubo una eficacia superior a la prevista y, si el cumplimiento fue parcial o no, la eficacia fue inferior o nula, respectivamente.⁶²

Eficiencia

Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos. La eficiencia relaciona los recursos con las metas; por lo tanto, si el gasto erogado por unidad de metas alcanzadas es superior al previsto, la eficiencia fue baja y viceversa.⁶³

Suficiencia

Es la medida en que las acciones de un programa coadyuvan a resolver o eliminar un problema determinado.

Congruencia

Es la relación que existe entre los objetivos y metas de los programas presupuestales y el conjunto de prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo (PMP).

⁶¹Ibid. p. 246.

⁶²Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F. *Glosario de Términos de Evaluación de Programas*. Mayo 1990, México, p. 20.

Las acciones de gobierno en materia presupuestal, deben ser controladas sobre todo en el ejercicio y asignación de recursos públicos, deben ser exhaustivas de tal forma que se involucre la corresponsabilidad del sector político y social para garantizar la transparencia de su operación; lo cual se complementa con la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas, que a su vez permita su posterior ponderación y evaluación del impacto social del presupuesto.

Para incrementar la eficiencia y la eficacia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes; la primera, constituida por un sistema donde se promueva la transparencia de las instituciones gubernamentales, aumentando la responsabilidad de los legisladores, mejorando los sistemas de supervisión del Ejecutivo y haciendo efectivas las sanciones en caso de incumplimiento o manejo inadecuado de los recursos públicos; la segunda, precisa que la sociedad en su conjunto se involucre en la asignación, ejecución, control y ejercicio del gasto público, para que este último adquiera un carácter social, lo cual puede realizarse a través de mecanismos tales como los foros de consulta popular complementados con la creación de una comisión que establezca seguimiento específico a la participación ciudadana a través de los foros de consulta popular.

Actualmente, son pocos los instrumentos utilizados para su control por mencionar un ejemplo tenemos los inventarios, las auditorías que se realizan a cada una de las unidades administrativas encargadas de controlar y evaluar la función del servicio; la intervención de la SHCP mediante las cuentas públicas; asimismo, la intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda tanto a nivel federal -que forma parte de la Cámara de Diputados- o a nivel local o sea, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que es un órgano técnico de fiscalización; o bien a través de la aplicación de la normativa de control contenida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, específicamente en sus capítulos IV y V.

⁶³ Ibid. p. 20.

El Control Programático se verifica dentro de los objetivos y metas que anualmente se fijan o establecen y se utilizan en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, dichas metas pueden sufrir aumentos o disminuciones en razón de la asignación de más o menos recursos para su cumplimiento; la base de control es la comparación de estas metas originales y/o modificadas contra las efectivamente realizadas o cumplidas por las dependencias o entidades responsables de las mismas, diferencia que permite determinar si hubo eficiencia, eficacia, suficiencia y congruencia, en el ejercicio de recursos presupuestales.

Por su parte, mediante el control de los recursos que se asignan originalmente y de sus modificaciones, las dependencias van deduciendo las cantidades que erogan por pago de bienes y servicios recibidos, con lo cual en todo momento, o al fin de año se está en posibilidad de conocer en tiempo real el estado que guarda el ejercicio de recursos; lo cual se encuentra normado por disposiciones vigentes donde se establece la obligación de las dependencias de no efectuar erogaciones que no estén previstas en los presupuestos, de lo contrario, existen importantes sanciones a los funcionarios que incurran en algún tipo de irregularidades en el control presupuestal en sus diferentes programas, subprogramas y partidas, debiendo siempre presentar saldos positivos o en el mejor de los casos con saldo en ceros.

Sin pretender la extensión de este tema, consideramos necesario recapitular que tanto las modificaciones presupuestales como el ejercicio presupuestal están sujetas a una serie de requisitos, formalidades y normatividad entre las que se destacan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Adquisiciones y Obra Públicas y sus Reglamentos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.
- Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario.

Es necesario el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que es aquí donde se fijan los objetivos, las metas, las estrategias y prioridades; resulta que es aquí donde se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, además se coordinan y evalúan los resultados. La conducción de la planeación nacional es responsabilidad del Ejecutivo.

2.3.4. ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

Los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo son tres:

- 1.- Normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales.
- 2.- Guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno.
- 3.- Es la base para inducir la participación social corresponsable del sector social y de los particulares.

Los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo son cinco:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y, sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de libertad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo responde a un contexto político en el que es necesario legitimar la planeación gubernamental a través de una consulta popular cada seis años con el propósito de justificar la participación ciudadana, orientando el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más: fuerte, justo, democrático.

El contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se divide en los capítulos siguientes: Soberanía; Por un Estado de Derecho y un País de Leyes; Desarrollo Democrático; Desarrollo Social y Crecimiento Económico,⁶⁴ cuya aplicación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector social y privado, cuyo equilibrio entre ambos, se lleva a cabo mediante la planeación y la realización de acuerdos, así como compromisos pactados con la única finalidad de lograr el bienestar de ambos sectores. Sin embargo, es de resaltar que en la asignación del gasto no se logran vincular directamente los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo con las metas de los Programas Sectoriales; por tanto, la planeación de mediano y largo plazo no se relacionan adecuadamente con los proyectos y programas anuales.

Independientemente de la discusión sobre si el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 responde o no a la realidad del país y a la magnitud de los retos que hoy tenemos, es necesario analizar tanto los procesos de elaboración y presentación del PND, como los resultados del examen y la opinión que el Congreso de la Unión realiza al respecto, ya que ambos revelan aspectos importantes de la participación de los grupos sociales.

La Ley de Planeación determina que el Ejecutivo tiene la obligación de garantizar la participación de los grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; al respecto se establece que participarán las organizaciones representativas de obreros, campesinos, grupos populares y empresarios, así como instituciones académicas y de consulta permanente. Se establece también que el Plan, con respecto a los fines económicos y sociales establecidos en la Constitución y al equilibrio de los factores de la producción, debe buscar la protección y la promoción del empleo.

⁶⁴ El contenido de cada uno de ellos se encuentra plasmado en los cuadros del Anexo 1 de la presente

2.4. PRESUPUESTO PÚBLICO

Por Presupuesto se entiende la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir con los principios de un programa determinado; asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación, que para el caso de México, refleja los egresos del Gobierno Federal, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos de la Federación.

“El Presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización anticipada que contiene los ingresos que debe percibir la federación y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas”.⁶⁵

La concepción tradicional del Presupuesto lo define como: el conjunto de previsiones financieras de un ente público en virtud de los cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubren aquellos gastos, provenientes de los particulares y de los propios recursos, los cuales son principalmente dos tipos según su necesidad:

- **Presupuesto monetario-financiero:** analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad.
- **Presupuesto de recursos humanos:** son instrumentos indispensables de la planificación ya que sirven de base para la asignación racional de recursos humanos con que cuenta un país. El presupuesto del sector público abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual.

“El Presupuesto se le denomina también al documento, estado o relación de los gastos e ingresos; se convierte en parte integrante del plan económico del Estado y

programador de la actividad gubernamental. Por lo que, el presupuesto como instrumento político, económico y público es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación del desarrollo social”,⁶⁶ contexto en el cual el Estado Moderno adquiere una importancia notable, porque encauza el desarrollo económico y regula adecuadamente el proceso de la planeación.

El Presupuesto es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, de igual forma podemos conceptualizarlo como un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos, mediante el establecimiento de los objetivos y metas que implican la determinación de las acciones alternativas que pueden efectuarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto y, la determinación de funciones y responsabilidades.

El Presupuesto tiene diversas acepciones, como el hecho de que es un cálculo y un balance previo de los gastos del Estado, el cual contendrá en forma detallada su ejercicio durante un año; sin embargo, coincidimos con la siguiente afirmación: “El Presupuesto en México, se entiende únicamente como la previsión de los egresos del gobierno federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa que corresponda”.⁶⁷

El Presupuesto de Egresos, es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo Federal, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, generalmente en el periodo de un año. Este

⁶⁵ SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo II*. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 23.

⁶⁶ Op. Cit. p. 24.

⁶⁷ ANGUIANO Equihua, Roberto. *Las Finanzas del Sector Público en México*. Textos Universitarios, Editorial UNAM, México, 1968, p. 17.

proyecto de presupuesto se verá sometido al “proceso legislativo correspondiente en la Cámara de Diputados”.⁶⁸

El Presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar sus detalles de los ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas bajo los siguientes elementos:

- **Programación:** Establece que el presupuesto debe tener orientación y fijar detalles de los ingresos y egresos que son necesarios para una planeación sana y confiable.
- **Universalidad:** Esta característica es necesaria, en cuanto a la integración de todas las actividades financieras del gobierno.
- **Exclusividad:** El presupuesto es propiamente esencia de los asuntos financieros y programáticos y, está destinado a limitarse a la planeación gubernamental, excluyéndolo de otro perfil no económico.
- **Unidad:** Tanto los egresos como los ingresos deberán estar contenidos en un sólo fondo evitando con ello un complicado control de la administración presupuestaria.
- **Especificación:** se refiere a que el presupuesto deberá detallarse en cuentas de ingresos y de gastos de los programas que cada organismo ejecuta.
- **Periodicidad:** el presupuesto comúnmente se calcula con el año fiscal que coincide con el año civil. Sin embargo, en algunos casos se presupuestará de acuerdo a las necesidades, en función a determinados proyectos de inversión; regularmente son de infraestructura.
- **Acuciosidad:** el presupuesto deberá ser un documento que se aproxime a las necesidades reales que se deriven de la acción programática por el gobierno, es decir, no crear necesidades ficticias que disparen los gastos, sólo por gastar.
- **Claridad:** expresamente es orden, coherencia y exactitud que el presupuesto tenga, ya sea para establecer parámetros futuros o para su propia evaluación.

⁶⁸ Establecido en el Artículo 74-IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 74.

- **Equilibrio:** debe buscarse precisamente un equilibrio entre lo que ingresa y lo que se gasta, sustentado sin duda en la productividad del país, para evitar un déficit que lesione en forma mediata o posterior a la economía nacional.

El Estado, para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos; que son la sustancia del funcionamiento gubernamental y de sus programas, dado que cualquier acción gubernamental, funciona a través de un aparato administrativo que necesita recursos públicos, éstos se generan a través de las funciones estatales de levantar impuestos, producir algunos bienes, prestar algunos servicios, emitir y contratar deuda pública.⁶⁹

La formulación del Presupuesto inicia con el proceso de programación, donde se precisan necesidades y formas de trabajo, que deberán ejecutarse en el marco de las acciones fijadas en los planes de largo plazo y, para lo cual deberán observarse las siguientes fases:

- Establecimiento de los niveles de actuación gubernamental.
- Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
- Presentación de programas a las autoridades competentes.
- Formulación del programa global de acción del gobierno y de los sectores.
- Formulación del presupuesto fiscal financiero.

El Presupuesto tiene como uno de sus objetivos elevar la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental hacia la atención de las necesidades de desarrollo de la sociedad; en la práctica las normas que regulan el proceso presupuestario plantean en conjunto los procedimientos necesarios para ejercer el gasto y minimizan la atención sobre los resultados alcanzados de acuerdo a los recursos asignados para la consecución de un determinado objetivo o meta planteada.

La programación presupuestal es un auxiliar en la planeación del desarrollo que integra las acciones programáticas financieras en función de la política del gobierno y de su

⁶⁹ Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México, CIDE, p. 8.

proyecto de desarrollo, haciendo congruentes los objetivos y las metas a través de programas específicos, facilitando de esta forma la asignación racional de los recursos disponibles de acuerdo con los propósitos de las políticas gubernamentales.

Aaron Wildavsky, establece que un Presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas, nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios.⁷⁰

Las áreas encargadas de proveer servicios administrativos se convirtieron en instancias determinantes para la formulación del presupuesto, al grado que, frecuentemente influyen en el contenido de las políticas gubernamentales; por su parte, las áreas encargadas de realizar los programas y políticas gubernamentales dedican buena parte de su tiempo y esfuerzo a tramitar recursos.

Al respecto, la problemática radica en la carencia tanto de un método para la identificación de las prioridades como de un sistema de identificación de costos, lo que provoca que la planeación y la programación sean complicadas, que la lógica de asignación presupuestaria no logre transparentarse, debido a que los programas gubernamentales siempre han quedado sujetos a la urgencia, la disponibilidad de recursos y al manejo discrecional de las áreas administrativas encargadas de elaborar y controlar el presupuesto.

Supeditar la consecución de prioridades y metas al monto de recursos disponibles hizo al sistema fuertemente inercial y dejó de estimar los costos económicos en función de las metas, al grado de que ya no es posible conocer los costos unitarios del ejercicio del gasto, con lo cual la planeación enfrenta obstáculos como instancia para lograr la transparencia y los esfuerzos a favor de un uso más eficiente de los recursos públicos.

Para abatir esta inercia, se ha buscado transformar la estructura programática a fin de favorecer a los actores del proceso presupuestario en términos de transparencia,

⁷⁰ Ibid. p. 9.

facilitando el entendimiento del presupuesto; adicionalmente, se pretende que dicha estructura programática incluya incentivos a los ejecutores, para que éstos logren mayores resultados y propicien una clara rendición de cuentas.

Si bien en teoría, se afirma que el presupuesto de egresos se distribuye conforme a las necesidades de cada sector; en la práctica se asigna conforme a las prioridades o contingencias que se puedan presentar; por ello, cabe destacar que muchas de las entidades de gobierno proponen el presupuesto requerido y se les recorta lo más posible para no afectar otras áreas; por lo que, este presupuesto resulta insuficiente para la ejecución adecuada de los programas, objetivos y metas planteados, en principio por causa del poco presupuesto, compromisos contraídos de años anteriores y limitaciones que surgen durante cada ejercicio presupuestal; por otra parte, el presupuesto y el programa son los elementos que se evalúan mediante la fiscalización; ya que la evaluación es conocer que tan eficientes, eficaces, suficientes y congruentes son los programas y; a su vez, si el presupuesto designado es el idóneo para alcanzar las objetivos y metas establecidos en nuestro país.

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación, por parte del Poder Ejecutivo; la revisión/aprobación por parte del Poder Legislativo; la ejecución y; la auditoría o evaluación. Los ciclos se traslapan unos con otros en los sistemas presupuestales anuales, pues, al tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior y, se prepara también la cuenta pública para su revisión legislativa.

En efecto, en marzo se inicia el proceso de preparación del presupuesto, a partir de ciertas metas macroeconómicas, del examen de la ejecución del año y de un debate que la Secretaría de Hacienda coordina, elabora el marco general donde se fija el techo fiscal global. Posteriormente, se hace una distribución por sectores y cada sector hace una asignación provisoria, a lo que sigue la recepción de propuestas de presupuesto conforme a formularios e instructivos que se han enviado con anterioridad. Una vez recibidas las propuestas, se efectúa un ejercicio de priorización en discusión con las autoridades, donde a cada entidad se le revisa su presupuesto por separado y posteriormente se hace para el conjunto de las entidades del sector; a continuación, se

armonizan las propuestas entre sectores, de lo cual resulta un techo para cada parte de la administración -conocido como techo presupuestal- y habiéndose discutido las prioridades, cada agencia procede a preparar la propuesta final.

Una vez acordados los montos globales para cada dependencia, se pasa a la formulación más detallada, para posteriormente realizar los últimos ajustes y, proceder a su envío hacia la Cámara de Diputados, donde es aprobado el presupuesto y el calendario de metas y erogaciones, lo cual impone una disciplina bastante severa con respecto al gasto y, obliga a una rendición oportuna de cuentas.

En los últimos años ha habido un esfuerzo continuo por hacer que los presupuestos sean lo más realistas posibles, procurando evitar cambios durante la ejecución, en este entorno la Secretaría de Hacienda ha sido, particularmente para los proyectos prioritarios, la responsable de que el presupuesto refleje todo lo que se proyecte gastar, en especial, que programas importantes cuenten con el financiamiento adecuado, esto ha determinado que una vez iniciado el ejercicio, la Secretaría de Hacienda se muestre dispuesta a considerar fondos adicionales y, lo ha hecho cuando los cambios se han originado en modificaciones en los cálculos, pero no cuando han provenido de omisiones o errores.

En efecto, una vez comenzado el ejercicio es probable que se presente la necesidad de efectuar cortes presupuestarios, ejemplo de ello es el año 1996, cuando se presentó la necesidad de nuevas reducciones, pero en este caso hubo tiempo para discutir los ajustes con las agencias ejecutoras y el proyecto fue considerado por el Poder Legislativo.

Lo anterior, puede explicarse debido a que al tiempo de preparar su proyecto de presupuesto cada secretaria especifica sus metas programáticas y; en general, éstas carecen de rigor y ordenamiento que las haga útiles más tarde cuando debe verificarse su cumplimiento, más aún, cuando hay reducciones presupuestarias no ocurre una revisión de las metas, ya que no hay una instancia donde éstas se revisen y se discutan con la agencia ejecutora, lo cual trae como consecuencia que con el tiempo se ha ido

produciendo una separación entre ejecución y metas, a raíz de que en general las entidades no generan información confiable que permita más tarde evaluar los resultados.

2.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

El Presupuesto ha tenido una serie de cambios y adaptaciones a través de la historia, desde la primera Constitución mexicana de 1824, -en donde se establece el sistema presidencialista- en materia de finanzas públicas se dispuso que el Ejecutivo debía rendir cuentas regularmente al Legislativo.

En aquel entonces, el Congreso mexicano expidió una ley organizando y controlando la hacienda pública, mediante el otorgamiento de atribuciones a la Secretaría de Hacienda para operar los fondos y presentar cada año con carácter obligatorio un presupuesto con sus partidas de ingresos y gastos de cada unidad administrativa; de igual forma que se estableció la presentación de una rendición de cuentas y para el control externo se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, posteriormente con la Constitución Mexicana de 1917 -que rige hasta la fecha- se elevó a rango constitucional la Contaduría Mayor de Hacienda en sus funciones de Órgano Superior de Control Externo; asimismo, en 1932 el departamento de control interno pasó a formar parte de la Secretaría de Hacienda.

Para 1947 dos dependencias incidían directamente con las finanzas públicas, la Secretaría de Hacienda que preparaba y ejecutaba el presupuesto, ejerciendo el control previo de los gastos a través de la tesorería y, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyas funciones eran las de llevar a cabo y vigilar la ejecución de obras y la administración de bienes del gobierno, así como la realización de estudios para mejorar la administración.

En 1953 se creó un Comité de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda, para coordinar los planes de inversión de las distintas secretarías y de los organismos descentralizados, más tarde, en 1959 a las Secretarías de Hacienda y de Patrimonio

Nacional se les sumó la Secretaría de la Presidencia, la cual tenía la tarea de coordinar y vigilar las inversiones públicas.

Para 1971 se estableció que cada secretaría y organismo paraestatal debía tener una unidad de programación para definir los objetivos, la formulación de planes, el estudio de proyectos y la adecuación de los recursos asignados y, fue hasta 1976 cuando cambia la forma de programar los gastos del gobierno con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el establecimiento del Presupuesto por Programas.⁷¹

Con el presupuesto tradicional no se permitía la evaluación y medidas correctivas, ya que carecía del control de los resultados; sólo permitía el control contable jurídico, incurriendo en la duplicidad de funciones y/o falta de cumplimiento de ellas, por lo que el presupuesto resultaba de un documento muy amplio y con escasa información.

Es por ello, que a partir de 1976, el gobierno federal implementa el Presupuesto por Programas (PPP), cuya principal característica radica en que agrupa los gastos según los programas a realizar y las metas concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas, lo cual tiene como objetivo vincular los gastos con los resultados que se esperan, expresados en unidades físicas; sin embargo, la aplicación del *PPP* en México no dio los resultados pretendidos, principalmente por las siguientes razones:

Primera, se concentró más en cuantificar los procesos que los resultados; por ejemplo, lo importante fue especificar actividades como redactar informes, construir aulas o imprimir libros de texto, a las cuales se les fijaba una meta anual y, quedaba en segundo término la estimación del efecto social o económico de dichas acciones; por ejemplo, reducir el índice de analfabetismo o de enfermedades infecciosas.

⁷¹ Antes de 1976, el gobierno mexicano aplicaba un presupuesto tradicional, que consistía en un documento de claves con su asignación mensual y anual; era una relación detallada de las adquisiciones del gobierno federal, no hacía énfasis en lo que el gobierno realizaba con los fondos disponibles; es decir, carecía de metas y, no estaba sujeto a un proceso de planeación, ya que no permitía la coordinación del presupuesto con el Plan y los programas de largo y de mediano plazo.

Segunda, la carencia de un método de costos impidió relacionar las metas con los recursos; es decir, dado un monto de recursos, la determinación de metas era empírica en algunos casos o con base en lo efectuado el año previo y en los costos inerciales; esto es, los costos promedio históricos a los cuales se añadía la inflación, faltó una metodología que estableciera lineamientos para diseñar los programas y proyectos. De hecho, los programas *del PPP* eran más bien actividades que describían las atribuciones de las dependencias, los cuales no tenían relación alguna con los programas sectoriales ni con el Plan Nacional de Desarrollo.

Es a partir del declive en el auge petrolero, cuando la expansión fiscal de la época provocó un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas aunado a un grave endeudamiento, lo que ocasionó severos ajustes a las mismas, ante lo cual la política fiscal utilizó, entre otras medidas, la contención del gasto como medio para reducir el balance económico deficitario⁷² como medio para contener la inflación y dar estabilidad al tipo de cambio. A partir de entonces la prioridad del proceso presupuestario ha sido ajustar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos.

Las crisis económicas nos dejaron varias experiencias en materia de gasto público, entre las que destacan:

Primera: los recortes al gasto, por sí mismos, no resuelven las causas de su expansión; esta se origina sobre todo en la inercia presupuestaria y en la ausencia de una efectiva rendición de cuentas; por ello la reducción sólo es temporal.

Segunda: por la urgencia económica los ajustes se concentran en gran medida en la inversión pública, lo que deprime el crecimiento económico.

Tercera: los recortes por lo general afectan la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos, que a su vez deteriora la imagen que tienen los contribuyentes del gobierno e incentiva la evasión; así se inicia un círculo vicioso de menos ingresos, más

⁷² El balance económico es la diferencia entre los ingresos y el gasto neto total. Los balances muestran el déficit o el superávit de las finanzas públicas.

ajuste al gasto, mayor deterioro de los servicios públicos y; en consecuencia, mayor desconfianza y mayor evasión.

Cuarta: el proceso presupuestario no debe concentrarse en el control del nivel del gasto como fin último, sino en maximizar los resultados, dada la disponibilidad de ingresos.

Quinta: si el gasto público no puede financiarse con los ingresos actuales, será necesario: a) fortalecer las fuentes permanentes de recaudación y, b) incrementar la productividad del gasto público. Antes de 1998, el procedimiento para la integración presupuestaria que dura ocho meses de intenso trabajo, prácticamente sólo era utilizada en dos ocasiones en el período de aprobación y en la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública y Federal.⁷³

Ante este panorama, en los años recientes las reformas estructurales a la economía se concentraron en el ámbito macro, atendiendo a la premisa de que las crisis económicas de la historia reciente no dieron oportunidad al desarrollo de una reforma paralela tan necesaria como las emprendidas, pero en el ámbito microeconómico; es decir, una reforma cuyo propósito fuera aumentar la productividad del gobierno y, con ello, minimizar las consecuencias de los ajustes al gasto en el empleo y en la provisión de bienes y servicios públicos. Aumentar la productividad del gasto sólo se logra si se perfecciona su asignación jerarquizando los programas y los proyectos, para otorgar prioridad a los de mayor rentabilidad social o económica y, evaluar la provisión de algunos bienes por parte del sector público federal, para permitir mayor participación privada en su producción, distribución o almacenamiento, dejando la responsabilidad de regular y supervisar dicha provisión al gobierno.

⁷³ La reforma que ha implementado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implica que las categorías y elementos que conforman la estructura programática facilite el costeo de las políticas públicas de los programas gubernamentales.

2.4.2. REFORMAS AL PROCESO PRESUPUESTARIO

El estudio, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, constituye una de las principales atribuciones del Poder Legislativo, en la práctica durante muchos años se ha cuestionado el plazo de que disponen las cámaras para llevar a cabo este proceso con repercusión en los ámbitos económico y social; proceso en el que en ocasiones se ha llegado a generar incertidumbre por la falta de acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios.

A este respecto, la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y; en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Debido a que el Presupuesto de Egresos es una herramienta estratégica en la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, que constituye la guía de acción de gobierno, lo que exige una estrecha coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es la aprobación anual del Presupuesto de Egresos.

Hasta el 2003, la Constitución obligaba al Poder Ejecutivo a entregar su propuesta presupuestaria a más tardar el 15 de noviembre, lo cual reducía el plazo para la discusión presupuestaria en la Cámara de Diputados a sólo seis semanas, dicha brevedad del plazo para la discusión del PEF era a menudo señalado como un factor que impedía a la Cámara de Diputados para votar el presupuesto de una manera organizada e informada. En ese sentido, es probable que un plazo más amplio para la discusión en la Cámara permita a los legisladores deliberar y votar en un clima de menor tensión que en años anteriores.

Al respecto, el período ordinario de sesiones 2004 en la Cámara de Diputados será el primero en el que ésta misma cuente con un plazo de tres meses para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en razón de la reforma constitucional que adelanta la fecha de presentación al 8 de septiembre y además hace explícita la capacidad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto.⁷⁴ En estas condiciones, el Poder Legislativo dispondrá de un mayor margen para influir en la política presupuestaria.

Uno de los motivos de la reforma es la consideración de que el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación, afirmándose que no debe verse al Congreso como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo, dado que el Congreso es la expresión de la soberanía nacional; en donde, por voluntad del pueblo se encuentran representadas todas las vertientes de la vida nacional.

En tal sentido, la reforma consiste en que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15.

DECÍA	DECRETO 30 DE JULIO DE 2004
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV. 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.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie en su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.</p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Diario Oficial de la Federación 30 de julio de 2004.

En resumen, esta reforma tiene como objetivos esenciales:

- Brindar mayor certidumbre a los agentes económicos sobre el proceso presupuestario y sus implicaciones económicas.
- Generar los incentivos adecuados para una discusión objetiva y responsable durante el proceso presupuestario.
- Impulsar la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario, con el objeto de construir un presupuesto más eficiente.

Esta reforma para iniciar su vigencia habrá de ser aprobada por las legislaturas de los estados y significa un avance importante en el proceso presupuestario en México que requiere seguir siendo motivo de estudio en los siguientes aspectos:

⁷⁴ La reforma a la fracción cuarta del artículo 74 fue publicada el 30 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

- Realización de proyecciones de ingreso-gasto bajo escenarios de largo plazo, es decir, multianuales y que los mismos se ajusten anualmente de acuerdo con las condiciones económicas internas y externas.
- Los escenarios anteriores, deberán responder al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en los Programas Sectoriales.
- Dichos escenarios permitirán dimensionar las necesidades de recursos a mediano y largo plazo y sobre esta base establecer las medidas de política económica y financiera a seguir.

Una reforma al sistema presupuestario permitiría contar con finanzas públicas fortalecidas no sólo en el plano de números y cifras, sino en el uso eficiente de los recursos, romper con los viejos controles rígidos, es la idea de la cual parte el diagnóstico y la propuesta de una nueva planeación democrática, capaz de dar mayor libertad de gestión a los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.⁷⁵

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las atribuciones del Poder Legislativo, al margen de una reforma integral que los obligue a rendir cuentas y a participar de una reforma efectiva en las finanzas públicas, genera riesgos para la transparencia y la efectividad de las reasignaciones presupuestarias, pues aunque la reforma de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, fortalece al Poder Legislativo, esta no constituye una garantía suficiente para elevar el trabajo de análisis sectorial y especializado sobre los requerimientos presupuestarios de los distintos ramos y programas de la administración pública federal, dado que por lo menos hasta ahora y, los datos lo señalan, la Cámara de Diputados no cumple con una función sistemática de evaluación de las entidades de la administración pública y de las políticas sectoriales que le permita conocer cabalmente cuáles son sus requerimientos financieros.

⁷⁵ En México, la principal preocupación por la reforma del sistema presupuestario consistió en generar consensos a partir de un proceso de planeación estratégica, se busca inducir a que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar.

Algunas de las limitaciones que actualmente impiden un análisis especializado en materia de gasto público por parte del Poder Legislativo provienen directamente del marco jurídico del Congreso, ello si se tiene presente que actualmente la Constitución otorga a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados la función de revisar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y, reduce los incentivos para que el sistema de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se involucre en una labor de monitoreo y evaluación del desempeño de los programas de la administración pública.

CAPÍTULO 3. REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP) 1995-2000

El presente capítulo tiene por objeto rescatar los elementos básicos que nos permiten avanzar en el cumplimiento de los objetivos trazados, además de justificar el razonamiento hipotético de esta investigación bajo las siguientes premisas:

El proceso integral de consolidación la Reforma Presupuestaria en un corto plazo tiende a eliminar el déficit de las cuentas públicas, vigorizar el crecimiento y fortalecer los fundamentos económicos en términos del incremento del Producto Interno Bruto para generar la creación de empleos.

El ejercicio de estabilidad presupuestaria es compatible con la orientación del presupuesto hacia aquellas políticas que favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo, como son la inversión en infraestructura y el gasto en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, al tiempo que garantiza una cobertura del gasto social y la mejora de los servicios públicos esenciales.

El presente capítulo, se enfoca al análisis de la Reforma del Sistema Presupuestario 1995-2000, destacando principalmente dos vertientes básicas: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); lo cual sin duda, han generado expectativas con respecto a la posibilidad de garantizar que la reforma al Sistema Presupuestario sea de carácter integral.

El propósito de la reforma del proceso presupuestario (planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, auditoría y evaluación), es su orientación hacia los resultados, implicando ello que los procedimientos y normas asociadas se adecuen paralelamente a cada una de dichas etapas, para convertir el presupuesto en un documento transparente y que al mismo tiempo se constituya en una herramienta útil para los ejecutores del gasto.

En tal sentido, la reforma no implica reinventar el proceso presupuestario sino diseñar instrumentos que permitan cambiar las reglas para proporcionar incentivos con la

finalidad de aumentar la productividad del gasto y garantizar mejores resultados; para lo cual, el gobierno deberá incluir mecanismos claros de rendición de cuentas, además de contar con una mayor participación ciudadana.

Para ello, una aportación importante de la reforma es que ha considerado en forma integral el gasto público, al tiempo que ha buscado su justificación al vincularlo con las actividades sustantivas del gobierno, a diferencia de las que son únicamente administrativas; de tal manera, que ahora se pueden conocer los montos asignados a actividades específicas del gobierno, con lo cual, se evitó que las ampliaciones de gasto se destinarán hacia otras actividades de la administración como venía ocurriendo hasta 1997.

3.1. NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)

La reforma al proceso presupuestario, incluyó dos innovaciones que se sitúan como los pilares que orientan las etapas del proceso hacia la obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La esencia de las reformas en materia presupuestaria, consistió en flexibilizar los controles sobre la administración del gasto, poniendo mayor énfasis en los resultados de las instituciones gubernamentales; asimismo, se adecuaron los sistemas contables que permiten cuantificar los costos de la administración pública.

La reforma, surgida en el seno de la administración pública, no se enfocó hacia un cambio de la organización del aparato gubernamental, sino sólo en las reglas del proceso presupuestario, como lo es la introducción de nuevas Claves Programáticas y el Sistema de Evaluación del Desempeño, tópicos que serán sujetos de análisis en esta investigación.⁷⁶

⁷⁶ La reforma coincidió con el objetivo de incrementar la productividad del gasto público, objetivo relacionado con una demanda fundamental: dotar de mayor transparencia al presupuesto público y establecer un sistema de rendición de cuentas.

Por su parte, la NEP permite vincular el propósito de las políticas públicas con la misión de las dependencias y entidades y, la operación cotidiana de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos públicos, facilitando el costeo de los programas y las políticas gubernamentales, así como la medición del desempeño de los ejecutores. Con la NEP se pretende promover una administración enfocada hacia la eficiencia, eficacia y calidad, esto implicó un replanteamiento integral de la anterior estructura programática, lo cual incluye la redefinición de cada uno de sus elementos.⁷⁷

En este sentido la NEP sienta las bases para un gobierno enfocado a resultados y a la rendición de cuentas, al tornar más sencilla y clara la forma de establecer sus objetivos, se asignan los recursos y, se obtiene la información relativa al desempeño.

Esta reforma se enfocó en las instituciones que regulan el proceso presupuestario con el objeto de introducir incentivos que incidan en el desempeño de la administración pública e incrementar la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio, base para incrementar la confianza de la sociedad en el gobierno,⁷⁸ teniendo para ello, la tarea de remontar las limitaciones impuestas al proceso, mismas que se explicitan a continuación:

⁷⁷ Contabilidad Gubernamental. Boletín Informativo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública para el desarrollo de los sistemas de información sobre las finanzas públicas, Marzo de 1998.

⁷⁸ La NEP es un instrumento que pretende concretar el concepto de transparencia en el presupuesto público y con ello hacer posible la rendición de cuentas de aspectos sustantivos. Como se expuso en el capítulo anterior, la rendición de cuentas actual únicamente se concentra en verificar que el servidor público no utilice erróneamente los recursos públicos. El SED es la herramienta para una evaluación que haga realidad una auténtica rendición de cuentas.

CUADRO ¿POR QUÉ CAMBIAR LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA?

Proceso de administración del gasto	Limitaciones
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • La información programática no consideraba los programas sectoriales, por lo que era imposible conocer el efecto futuro en el gasto de las decisiones o los ofrecimientos que se hicieran en el presente.
Programación	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciaba que la negociación presupuestaria se concentrará en la adquisición de más insumos.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Se dedicaban ocho meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reducía prácticamente a dos ocasiones: el periodo de su aprobación y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
Ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> • El contenido programático se utilizaba muy poco a lo largo del ejercicio.
Seguimiento-Control	<ul style="list-style-type: none"> • No fomentaba el ahorro y la eficiencia. • Ocasionaba que el enfoque de las auditorías sólo se centrará en el cumplimiento de las normas, no en los resultados.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • No identificaba programas cuyos resultados eran desfavorables o no estaban alineados con objetivos estratégicos, para que pudieran cancelarse o modificarse.

Fuente: CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* 1ª reimpresión 2002, FCE, México, p. 105.

La reforma al proceso presupuestario se constituyó con una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; así como elevar la eficiencia del uso de los recursos en beneficio del desarrollo del país; dicha línea estratégica fue retomada en el Programa Nacional de Modernización Pública 1995-2000 (PROMAP) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE); por su parte el PROMAP alinea y coordina a la Administración Pública Federal para mejorar los servicios que ofrece a la ciudadanía el sector público federal y, el PRONAFIDE enuncia la estrategia para fortalecer el ahorro público que como parte del ahorro nacional es imprescindible para impulsar la inversión productiva.

Al concebir la reforma al proceso presupuestario se advirtió la necesidad de orientar todas sus etapas hacia la eficiencia, eficacia y calidad de los bienes producidos y la prestación de servicios públicos; para ello se propuso: a) desarrollar metodologías que ayuden a conocer el costo de programas y políticas gubernamentales y, a partir de su análisis, elaborar proyecciones multianuales de las erogaciones; pues no puede

hablarse de eficiencia si no se conocen los costos de las actividades; b) simplificar la administración del gasto, eliminar autorizaciones y requisitos que sólo aumentan los costos de transacción a cambio de resultados específicos; c) incentivar la formación de administradores en las unidades responsables, cuya prioridad sea obtener resultados al menor costo y; d) alinear la acción de las instituciones gubernamentales con los objetivos de las políticas públicas.

Derivado de nuestro análisis se observa que una profunda transformación de la administración pública inicia con la implementación de la Nueva Estructura Programática (NEP), con el único objetivo de transparentar el gasto, por ello debe consolidarse el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como la medición de resultados, lo que demandará mayores y profundas reformas en las reglas para elaborar el presupuesto, implicando cambios en la cultura administrativa y desarrollo institucional.⁷⁹

En este entorno, la NEP surge como una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos y, de igual forma incentivar a la eficacia y la eficiencia gubernamental; el SED surge como el instrumento con el que se evaluará, de manera objetiva y socialmente aceptada, la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos que realizan las unidades responsables.

Por su parte, los indicadores son medidas que relacionan insumos y recursos con productos y resultados, es decir, equivalen a los índices que miden la productividad, el desempeño financiero y la calidad de los bienes y servicios producidos.⁸⁰

⁷⁹ La definición de los criterios y reglas a partir de las cuales se elaboren o implementen los indicadores para evaluar el desempeño del gobierno corre múltiples riesgos. Una mala definición de los criterios puede llevar, por ejemplo, a utilizar indicadores que no permiten contar con patrones de evaluación o información para saber si un servicio se presta adecuada y eficientemente o a generar vacíos que limitan la potencialidad de la evaluación.

⁸⁰ Para evaluar los resultados, el uso de indicadores de desempeño y los de impacto social, son herramientas fundamentales para los ejecutores del gasto en el cumplimiento de sus tareas asignadas.

Dado que el sistema presupuestario en México se inició en la SHyCP mediante una reforma que busca pasar de un *sistema tradicional* centrado en el control de las actividades, procedimientos o sencillamente del monto de los gastos, hacia un *sistema flexible* centrado en el control y evaluación del desempeño gubernamental con base en los recursos asignados, las metas y objetivos establecidos, así como el impacto y desempeño; en tal sentido, el reto al que se enfrenta la RSP consiste en disponer de un instrumento sólido que permita conocer la orientación funcional del gasto público, así como el costo y resultados de las políticas públicas y, de los programas que ejecutan las dependencias.

En este contexto, un instrumento que complementó el esfuerzo de la reforma fue el desarrollo del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), debido a que optimizó las operaciones de la tesorería del gobierno federal y generó información oportuna acerca del ejercicio del gasto en términos de las categorías programáticas propuestas por la NEP y la recaudación de ingresos.

3.1.1. OBJETIVOS

De manera general, la Nueva Estructura Programática tiene como finalidad coadyuvar a la estructuración de un presupuesto que tenga como característica ser congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de calidad; todo ello, para permitir a la Administración Pública Federal elevar el valor de los recursos fiscales, de tal forma que le permitan cada vez más la obtención de los resultados esperados por la sociedad.

Al respecto, consideramos necesario apuntar que se entiende por congruencia a la compatibilidad entre la asignación del gasto y las actividades del aparato público vinculadas a los objetivos de las políticas públicas; por su parte, la equidad se refiere a la asignación de recursos escasos de manera preferente a las prioridades nacionales; a la transparencia concierne la eliminación del manejo discrecional de los recursos públicos; a la eficacia le atañe el logro de los propósitos de las políticas nacionales; a la eficiencia la aplicación de la mejor alternativa, en términos de un análisis costo–efectividad, bajo un enfoque público, de los recursos fiscales y; finalmente, a la calidad

conciene la oferta óptima de los bienes y servicios generados por el aparato gubernamental.

La NEP permite *evaluar la acción gubernamental a través de resultados*, vía la incorporación de indicadores estratégicos de desempeño; de tal forma, que se pueden identificar de forma precisa y objetiva los avances de los procesos, cobertura, eficiencia, eficacia, resultados e impacto de los programas, a fin de dar sustento a la toma de decisiones; así como las correcciones que se requieran efectuar para el logro de los objetivos. Esta evaluación no sólo sirve de base para la adecuación y redefinición de las acciones con objeto de lograr la eficiencia en el uso de los recursos, también permite contar con información precisa y clara para hacer al gobierno más responsable y comprometido con las demandas y necesidades sociales, es decir, fortalecer su carácter y naturaleza democrática.

Es indudable que la NEP se basa en la concepción de que las autoridades presupuestarias deben estar más cerca tanto de los ejecutores directos del gasto público como de los responsables de actividades sustantivas para la ejecución de las políticas públicas; por ello, la NEP se plantea los siguientes objetivos específicos:

- Promover una gestión gubernamental enfocada hacia la programación y evaluación de resultados.
- Fomentar una relación clara y racional de las políticas públicas, de las estrategias, de las acciones y de los proyectos gubernamentales, con los recursos necesarios para su realización.
- Facilitar la identificación de las implicaciones de gasto presente y futuro que tienen los programas, así como la asociación de estos últimos, con los resultados que se pretenden alcanzar; todo ello con objeto de que lo que se busca y lo que se hace vayan en la misma dirección y también estén alineados con la disponibilidad de los recursos públicos.
- Posibilitar la programación multianual de los egresos públicos.

- Promover una mejor asignación de recursos fiscales, que favorezca la equidad, la eficiencia, la efectividad y la calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios.
- Permitir la identificación de los responsables de los programas, de los proyectos y de los servicios públicos que presta el Gobierno Federal y, fomentar la acción comprometida de los ejecutores del gasto.
- Permitir la evaluación de la gestión gubernamental, a través de indicadores de desempeño.
- Promover una mayor flexibilidad y autonomía por parte de los ejecutores de gasto público, en las fases de programación, presupuestación y ejercicio del mismo.
- Fomentar la generación de información útil para la toma de decisiones.

En tanto se cumplan estos objetivos, la Nueva Estructura Programática (NEP), se convierte en una herramienta útil para relacionar el gasto público con resultados, para vincular las acciones del sector público con los programas sectoriales, facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas multianuales y alinear el Presupuesto de Egresos de la Federación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual forma, la NEP promueve una mejor planeación y programación del gasto público, corroborando una política de gasto interrelacionada con los ingresos públicos disponibles; así como también se sitúa como un medio de control capaz de evaluar el desempeño del gobierno a través de una mejor identificación de las áreas responsables tanto del manejo de recursos como de la obtención de resultados.

La NEP a través de una mejora en el uso y aprovechamiento de los recursos implica cambiar la forma en que se asignan y utilizan, con el objeto de cambiar gradualmente el desempeño gubernamental vía procesos administrativos más flexibles y dinámicos, teniendo presente que la forma de administrar está siendo reemplazada por un estilo que ha sido denominado la nueva gerencia pública, misma que trasciende el modelo tradicional sustentado en la dimensión administrativa de la Administración por Procesos y, que pone mayor énfasis en la dimensión funcional del gasto, o sea la Administración por Resultados.

Al igual que en la estructura programática de 1989, los dos componentes de la NEP son las categorías programáticas y los elementos programáticos,⁸¹ donde la finalidad de las primeras es disponer de una clasificación de agregación o suma del gasto público en términos de la orientación del quehacer gubernamental, incluyendo funciones, programas, proyectos y actividades y a todas ellas se les asignan fondos públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con las categorías programáticas se organiza y dirige el presupuesto hacia las obligaciones constitucionales y legales del sector público federal y las prioridades nacionales; las primeras, expresadas en las funciones y las subfunciones; las segundas, en los programas sectoriales y especiales.

Si bien el alcance de las categorías programáticas se ubica en el establecimiento de una nueva clasificación funcional del gasto; el de los elementos es todavía mayor porque éstos constituyen los instrumentos que guían a los ejecutores hacia los resultados esperados y con los que se podrá evaluar objetivamente el quehacer gubernamental.

Las funciones tienen que mostrar lo que se hace para mejorar las condiciones de vida de la sociedad con la asignación de los recursos públicos; por ello, en la NEP se definen con claridad las funciones que instituye la Constitución al gobierno y que inciden en el bienestar social.

3.1.2. PRINCIPIOS

La Nueva Estructura Programática (NEP), como instrumento para elaborar y ejercer el presupuesto de egresos, considera los principios básicos en los que se basa el proceso

⁸¹ Catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal, SHCP, México, 1989.

de programación y presupuesto, a fin de mantener coherencia con ellos, dichos principios son: unidad, universalidad y predominancia.⁸²

Principio de Unidad

Consiste en que existe un sólo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible, a fin de apreciar con exactitud la relación entre las obligaciones del sector público y los recursos que se emplean para su cumplimiento.

Principio de Universalidad

Radica en que todos los gastos públicos deben estar considerados y autorizados en el presupuesto, lo cual se sustenta legalmente en el artículo 126 Constitucional, que dispone no efectuar pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por alguna ley posterior.

Principio de Predominancia

Especifica que todas las erogaciones deben estar asociadas a una categoría programática y, en los casos en los que una unidad responsable realice diversas acciones que pueden clasificarse en más de dos categorías que por razones técnicas o de operación los recursos públicos no pueden desagregarse, deberán presupuestarse en la o las categorías que contemplen la mayoría de las características que justifiquen en mayor porcentaje las tareas que se efectúan; para ello, se deben tomar en cuenta los ordenamientos jurídicos en los que se establece su razón de ser y sus responsabilidades, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos Interiores respectivos.

3.1.3. COMPONENTES

Los componentes de la NEP están constituidos por las *categorías y los elementos programáticos*, a través de los cuales se establecen las funciones del sector público,

⁸² Tomado del Curso *Herramientas para el Análisis del Presupuesto Público Federal*. Programa Institucional de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. p. 58.

ello con el objeto de vincular -de forma directa y sencilla- los propósitos de las políticas públicas con los objetivos, las actividades y gastos asociados al sector gubernamental.

A continuación se describen las características de cada una de las categorías y de los elementos programáticos.

3.1.3.1. CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

La Nueva Estructura Programática (NEP), tiene como objetivo reorganizar toda la actividad gubernamental mediante la identificación de diversas categorías en las que se subdivide la actuación de cada una de las agencias que integran el aparato público; es decir, las categorías clasifican en su conjunto el quehacer gubernamental, mientras que los elementos cuantifican lo que se pretende lograr.

Las categorías programáticas definen el universo de la acción gubernamental y tienen la finalidad de clasificar el gasto público dando respuesta a la pregunta relativa a ¿qué se va a hacer con los recursos fiscales?, para ello se integran en los siguientes componentes:

Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial, Actividad Institucional y Proyecto (Institucional o de Inversión), a los cuales se les asocian recursos presupuestarios, ya que una de sus características relevantes, es que son cuantificables en términos monetarios.

Función

Identifica el ámbito de competencia del Sector Público, de conformidad con lo que la sociedad le demanda y con lo que establece el siguiente marco jurídico:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo.

- Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- Otros ordenamientos legales aprobados por el H. Congreso de la Unión.

La función refleja el campo de acción y la dirección estratégica que se da a los recursos públicos, correspondiendo así a la máxima agregación de la dimensión funcional del gasto.⁸³

Esta categoría es determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consideración al contexto económico y social del país y, a las atribuciones que por ley debe asumir el sector público federal.

Subfunción

Identifica, con un grado mayor de desagregación, el ámbito de competencia del sector público; es decir, aquí se establecen campos más específicos de acción, por lo que corresponde a un desglose de la función y; por tanto, su marco jurídico de referencia es el mismo que el de ésta última.

Esta categoría programática la determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque también puede ser una propuesta por algún sector, siempre y cuando sea congruente con la Función a la que se vincula.

Programa Sectorial

Como su nombre lo indica, corresponde a la identificación del programa donde se establecen los objetivos y las estrategias que el Sector Público define para atender y cumplir con un ámbito de competencia, relacionado directamente con la política pública que define una administración gubernamental para atender las demandas de la sociedad, dichos programas son estructurados de conformidad con lo que establece la Ley de Planeación, por lo que deben guardar congruencia y estar alineados a la misma.

⁸³El gasto público se compone de tres dimensiones: la administrativa: que responde en esencia a la pregunta: ¿quién gasta?, la económica: ¿en qué se gasta? y la funcional: ¿para qué se gasta?.

Su horizonte es de mediano plazo (máximo seis años) y en él se disponen, en términos generales, las estrategias que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como los mecanismos de coordinación, concertación e inducción para otros sectores y niveles de gobierno.

En estricto sentido, esta categoría programática se define al anunciarse tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas que de él se derivan; por ello, una vez que se anuncian estos programas se incorporan al Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, el cual será utilizado por cada unidad responsable, de acuerdo con su participación en los objetivos en ellos planteados.

Programa Especial

Identifica el esfuerzo concreto respecto de los propósitos establecidos en cualquiera de los programas que se incorporaron en la categoría anterior, por lo que corresponde a un planteamiento delimitado de las estrategias planteadas para ser realizadas por una dependencia o entidad para cumplir con los objetivos previstos en el Programa Sectorial al que están vinculados, de aquí que, también debe contener un horizonte de mediano plazo.

Al ser esta categoría programática un planteamiento específico de las políticas gubernamentales, su definición estará fundamentada en la identificación de un problema a resolver, una situación a mejorar o un acontecimiento a prever, con base en ello, la dependencia o entidad establece su contribución a estos aspectos y, a partir de ello, las líneas de acción a seguir y los resultados a alcanzar en el mediano plazo; asimismo, determina los parámetros que permitan dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus compromisos.

De esta manera, para definir el Programa Especial se debe tomar como marco de referencia a las categorías programáticas anteriores, la misión de la dependencia o entidad, así como los aspectos antes señalados; por ello, es el propio ejecutor de gasto, a través de una unidad responsable o un conjunto de ellas, quien los propone y concerta en primera instancia con el responsable de coordinar el programa al que está

vinculado y en segundo término, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; una vez hecho lo anterior, todos los elementos considerados quedarán plasmados, en el Programa Especial.

La descripción de éste deberá ser global para el período total que comprende y contar con apartados anuales donde se definan los objetivos a cumplir y las líneas de acción a seguir en este lapso, aspectos necesarios para construir los indicadores de desempeño correspondientes y sus respectivas metas anualizadas.

Es importante destacar que en esta categoría no deberán describirse actividades específicas de ningún tipo, incluida la adquisición de insumos y, su definición se efectuará con el responsable de coordinar el Programa Especial, teniendo en cuenta los objetivos generales del Programa Sectorial.⁸⁴ De aquí surgirán los objetivos particulares, los cuales se convertirán en la parte medular del Programa Especial correspondiente; por esto, el número de objetivos deber ser acotado, a fin de evitar, como en el pasado, una proliferación de ambos, que no se justifican pues además de no aportar información útil, dificultan su manejo.

Actividad Institucional

Representa el conjunto de operaciones que para dar cumplimiento a su misión llevan a cabo las unidades responsables de ejercer los recursos públicos, en ella se refleja de forma concreta el resultado de su razón de ser, sea la producción de un bien o la prestación de un servicio público.

En tal virtud, para justificar su existencia y la asignación de recursos presupuestarios, toda unidad responsable debe llevar a cabo cuando menos una Actividad Institucional y, para su incorporación en el Catálogo de Categorías Programáticas, dicha categoría será una propuesta de los ejecutores de gasto, previa concertación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁸⁴ El Programa Sectorial se define en el ámbito de la Planeación Nacional, mientras que el Programa Especial es una propuesta concreta de acciones por parte de los ejecutores de gasto, para dar cumplimiento, de acuerdo con el grado de participación o contribución, a los objetivos y directrices planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

La denominación de la Actividad Institucional debe ser breve y concreta, sintetizando el quehacer cotidiano de la unidad responsable, debiendo para su determinación y propuesta, tomar como marco de referencia a las categorías, su misión y la normatividad vigente (leyes, reglamentos, decretos, lineamientos y manuales); así como observar los principios básicos que considera la NEP, principalmente el de Predominancia, además de que deben ser genéricas para que puedan ser aplicadas por otras unidades responsables, evitando en lo posible la utilización de denominaciones que identifiquen de manera particular lo que realiza un sector.

Proyecto

El Proyecto corresponde a una propuesta específica de operaciones que presenta una unidad responsable con la finalidad de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio, también, es una forma de identificar con mayor detalle la estrategia de ejecución de algún programa.

En la NEP se establecen dos tipos de Proyectos: Institucional y de Inversión, cuya principal diferencia entre ellos, radica en la finalidad que cada uno persigue; el Proyecto Institucional busca mejorar la operación general de la unidad responsable, por lo cual se asocia directamente con el gasto de operación, aunque también puede tener implícito un gasto de inversión, principalmente relacionado con adquisiciones; pudiendo en este tipo de proyecto incorporar acciones de conservación y mantenimiento de obra mayor, lo cual si bien no incrementa el activo fijo de la unidad, si alarga su plazo de operación.

Por lo que respecta al Proyecto de Inversión, su finalidad es incrementar el activo fijo de la unidad, por ello, se asocia directamente con el gasto de capital, principalmente el de obra pública, esto implica que para esta categoría programática, la unidad responsable debe tener en cuenta que el horizonte de ejecución de un proyecto está delimitado y en consecuencia también sus etapas; en virtud de que, al constituirse como una propuesta de mejora (que puede ser de la operación o del incremento de activos), la asignación de los recursos no debe ser permanente, sino tiene que basarse en el avance alcanzado y en las características de cada etapa a ejecutar.

Conviene señalar que, esta categoría programática es la de mayor nivel de desagregación; sin embargo, no todas las unidades responsables llevan a cabo proyectos y; por lo tanto, la justificación para la asignación de recursos se verifica con base en la Actividad Institucional.

Esta categoría programática la define el ejecutor de gasto, para posteriormente proponerla y concertarla con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente a su incorporación al Catálogo correspondiente.

En general, el marco de referencia para determinar el Proyecto está constituido por lo siguiente:

- Objetivos y Líneas de Acción definidas del Programa Especial al que se vincula.
- Propuesta de mejora en las operaciones que realiza la Unidad Responsable.
- Actividad Institucional con la que se relaciona.
- Manual de Organización de la dependencia/entidad/unidad responsable.

3.1.3.2. ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS

Por lo que se refiere a los *elementos programáticos*, éstos contienen información esencialmente cualitativa respecto de lo que se busca lograr con los recursos públicos, aunque también genera información de carácter cuantitativo, en cuanto a que se establecen parámetros que resultan útiles para dar seguimiento a los compromisos gubernamentales. Esta información, permite evaluar el desempeño de cada unidad ejecutora de gasto y sus elementos son: *Misión, Propósito Institucional, Objetivo, Indicador de Desempeño y Meta del Indicador.*

Misión

La Misión representa el encargo o la consigna que le ha sido asignada a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica su existencia, que le da sentido a la organización y que describe su propósito fundamental.

La Misión se describe mediante un enunciado breve o una declaración que debe contener las siguientes características:

- Muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad, con la prestación de un servicio y/o la producción de un bien.
- Integra los esfuerzos y compromisos de la organización, para lograr un objetivo común.
- Define el campo de especialidad.
- Delimita las fronteras de responsabilidad.
- Genera motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia y/o entidad.
- Captura la esencia de la dependencia o entidad o unidad responsable.

La Misión se construye al responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué hace la dependencia, entidad o unidad responsable? (su compromiso).
- ¿Para qué lo hace? (objetivo a cumplir).
- ¿A través de que lo hace? (principal medio).
- ¿A quién se dirige, atiende o sirve? (población objetivo).

El marco normativo de referencia para determinar la Misión es el siguiente:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Dependencia.
- Manual de Organización de la Dependencia/Entidad/Unidad Responsable.
- Leyes y Reglamentos específicos.
- Categorías Programáticas que definen el Papel del Estado (Función y Subfunción).

De acuerdo con lo anterior, es la dependencia, entidad o unidad responsable la encargada de definir su Misión, pudiendo apoyarse para ello en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Propósito Institucional

Es el equivalente para un programa, una actividad institucional o un proyecto, a la misión de las dependencias, entidades y unidades responsables; es decir, constituye su justificación y muestra el objeto o fin último que estas categorías deben alcanzar.

El propósito institucional se define con el mismo procedimiento que el establecido para la misión, pero en este caso conviene apoyarse en las definiciones de las categorías a las que se vincula, a fin de construirlo convenientemente. Aún cuando misión y propósito institucional podrían considerarse sinónimos, la *NEP* establece una diferencia en su uso, pues a través de la misión se distingue la razón de ser de una organización y mediante el propósito institucional se establece la razón de ser de una categoría programática; por ello, es importante considerar dicha diferencia para no duplicar información.

Objetivo

Se define como un enunciado conciso que identifica y expresa cualitativamente (en ocasiones también en forma cuantitativa) las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la dependencia, entidad o unidad responsable, para dar cumplimiento dentro de su ámbito de competencia y nivel de participación, a los propósitos de un Programa Especial o Actividad Institucional.

El Objetivo se construye respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Qué debe lograr la dependencia/entidad/unidad responsable para asegurar su participación o contribución en el cumplimiento de los compromisos del sector?.
- ¿Qué debe lograr la dependencia, entidad o unidad responsable para cumplir con su misión?.

Para dar respuesta a estas preguntas se debe considerar la normatividad aplicable de modo particular a las dependencias, entidades y unidades responsables, los documentos oficiales de los Programas Sectoriales, donde se hace explícita su contribución, el propósito del Programa Especial al que está alineado y las metas a alcanzar en el corto y mediano plazos por éste, así como la misión de la institución; igualmente, debe tener como marco de referencia la Actividad Institucional y/o el Proyecto vinculado al Programa Especial.

El objetivo es el elemento que se relaciona directamente con las categorías programáticas, a través de su alineación con el Programa Especial o Actividad Institucional, a partir de su definición, se construyen los demás elementos programáticos.

El Objetivo debe ser definido por la dependencia o entidad, dado que es ella la responsable de su observancia; sin embargo, puede apoyarse para esto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de garantizar que su alineación a las categorías programáticas sea la correcta.⁸⁵

En los casos en los que un objetivo se fundamenta directamente en un Programa o en una política pública definida por el Ejecutivo Federal o por el sector al que pertenece, su construcción se realiza de arriba hacia abajo; es decir, el objetivo de una unidad responsable debe estar alineado con los de la unidad inmediata superior de la estructura orgánica, pero su cumplimiento será de abajo hacia arriba, o sea, las acciones concretas que llevan a cabo las unidades responsables deberán reflejarse en los resultados que se alcanzan a nivel dependencia o entidad o sector.

3.1.3.3. INDICADOR DE DESEMPEÑO

Una aportación sustantiva de la Nueva Estructura Programática es la incorporación de los Indicadores de Desempeño, a través de los cuales se definen los aspectos

⁸⁵ Es importante, considerar el carácter esencialmente cualitativo del objetivo y distinguirlo bien de una meta, que es la expresión cuantitativa de los parámetros empleados para dar seguimiento y evaluar a un Programa Especial o Actividad Institucional.

relevantes de los Programas Especiales, por lo que son útiles para la toma de decisiones en materia de asignación presupuestaria, así como para definir el marco de referencia a emplear en la valoración del cumplimiento de los objetivos.⁸⁶

El Indicador de Desempeño es un parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos, expresándose como una relación que en conjunto describe la acción más importante de la categoría programática a la que está asociado el objetivo, es decir, al Programa Especial o a la Actividad Institucional.

En términos genéricos, es la magnitud utilizada para medir o comparar los resultados obtenidos por una dependencia, entidad o unidad responsable y, se expresa como un coeficiente, que debe reflejar el ámbito de los alcances de las acciones específicas, respecto del universo global de éstas, existiendo diversos tipos de Indicadores, como son: de gestión, de cobertura y de eficiencia entre otros.

Desde la perspectiva presupuestaria, interesan aquellos que reflejen la relación entre el gasto público y el logro de objetivos; sin embargo, los Indicadores tienen una utilidad de mayor alcance en los niveles más altos de responsabilidad, que es la de proporcionar los medios para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas; es decir, para determinar el desempeño gubernamental.

De aquí que la determinación de las características (tipo y cantidad) de los Indicadores estarán en función de la ubicación de la unidad responsable dentro de la organización.⁸⁷

⁸⁶ Tomado del Curso *Herramientas para el Análisis del Presupuesto Público Federal*. Programa Institucional de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. p. 64.

⁸⁷ En los niveles básicos predominarán los de gestión y cobertura, pero conforme se avanza en la estructura, se van definiendo los denominados estratégicos, que son los directamente relacionados con las políticas públicas; es decir, con los compromisos que el gobierno tiene con la sociedad.

El Indicador de Desempeño tiene los siguientes propósitos:

- Proporcionar información objetiva acerca de los resultados del Programa Especial o de la Actividad Institucional con el que está relacionado; por lo tanto, permite evaluar si se están alcanzando los objetivos planteados con la aplicación de recursos públicos.
- Medir la eficiencia, la eficacia, la calidad, la cobertura, el resultado y el impacto de las tareas gubernamentales, en relación con la consecución de los objetivos previstos.
- Aportar información para la toma de decisiones, a fin de reforzar lo que se está haciendo, o bien para corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias o reorientar los recursos; así como para mejorar la operación, organización y desempeño de la unidad responsable.
- Identificar dos niveles de desempeño en el Presupuesto de Egresos de la Federación: Desempeño General para los que define una unidad responsable y que se relacionan principalmente con la Actividad Institucional y, Desempeño Estratégico que es el relacionado con el Programa Especial.

Los Indicadores de Desempeño General que estén asociados a la producción de un bien o a la prestación directa de un servicio, sí pueden ser costeados; sin embargo, aquellos que midan procesos o actividades intermedias, no necesariamente deben tener asociados recursos públicos, para ello, deben referenciarse con el monto asignado a la Actividad Institucional.

Los Indicadores de Desempeño Estratégico no tendrán asociados recursos públicos, basta con su referencia al monto total asignado al Programa Especial, pues en este tipo de Indicadores, pueden existir algunos que se consideren como estratégicos, pero que reflejan acciones intermedias y no la meta última a lograr, porque pueden estar involucradas dos o más unidades responsables en el cumplimiento de los objetivos establecidos.⁸⁸

⁸⁸ El Indicador de Desempeño se constituye en un parámetro a través del cual se va a medir y evaluar el comportamiento de una unidad responsable, por lo que es

Para la construcción de los Indicadores (a realizarse durante la etapa de programación), se tendrán como referencia los objetivos a cumplir en el Programa Especial o en la Actividad Institucional y los avances alcanzados en ejercicios anteriores; para ello, primero habrá que determinar el qué y el cómo se va a medir y, después la población objetivo, el cliente o usuario a atender. Una vez establecido lo anterior, al Indicador se le asocia la meta a alcanzar durante un período determinado, generalmente anual.

Las características que debe tener un Indicador de Desempeño son las siguientes:

- Permitir la medición de la gestión general de una unidad responsable, por lo que pueden ser de: gestión, servicios, productos, procesos, proyectos o de resultados.
- Reflejar el cumplimiento de un objetivo, para lo cual se recomienda que su número sea reducido.
- Expresar la comparación de dos variables, por lo que es necesario tener el soporte documental e informativo de las mismas.
- Especificar la(s) unidad(es) de medida(s) correspondientes y bajo ninguna circunstancia se deberá escribir sólo un valor numérico.
- Reflejar el valor cuantitativo deseado para los objetivos previstos, así como contemplar el universo de comparación a cubrir.

Aquí se entenderá por Universo de Comparación o Universo a Cubrir al ámbito de acción global nacional o sectorial de los compromisos gubernamentales que la dependencia, entidad o unidad responsable tiene que atender, conforme a su misión y a lo establecido en las categorías que reflejan el Programa de Gobierno en el que participan o al que contribuyen.

recomendable que ésta establezca la base adecuada de los mismos, con la finalidad de que sean ellas las que proporcionen los argumentos mínimos e indispensables para el seguimiento del ejercicio del gasto.

En muchas ocasiones, el universo a cubrir puede ser el promedio nacional o internacional y en algunos casos, el punto de partida o la situación actual que se busca mejorar.

Por ejemplo:

- Tasa de mortalidad infantil en México para el año anterior.
- Tasa de crecimiento de la población del año anterior.
- Tasa de recaudación o monto recaudado el año anterior.

Meta del Indicador

La Meta del Indicador es la expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un período determinado (generalmente un año) y se puede expresar tanto en cantidad como en porcentaje.

En 1997 se diseñó una metodología para construir los Indicadores de Desempeño y, en ese año se advirtió también la necesidad de transformar la estructura programática de 1989, para hacer más clara la clasificación del gasto e incluir los programas sectoriales y los Indicadores pertinentes para justificar los recursos, tanto en la planeación como en la evaluación, así en 1998 se diseñaron las categorías programáticas de la NEP y se inició la definición de los elementos programáticos.

Con la introducción de las categorías programáticas al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados, las autoridades presupuestarias y, en general, la misma sociedad, pueden conocer cuánto del gasto público se destina a las funciones esenciales del Sector Público Federal y a los programas del Ejecutivo Federal.

Por la NEP se puede conocer la asignación de recursos a políticas públicas específicas, también permite a todos los actores del proceso presupuestario conocer los montos asignados a dichos programas y a las distintas unidades responsables de su ejecución; asimismo, con la NEP podrán hacerse comparaciones entre unidades responsables para establecer estándares y evaluar el desempeño.

Es indudable que los elementos programáticos, en especial los Indicadores, serán fundamentales para la rendición de cuentas, pues constituirán una base objetiva y aceptada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo para justificar la propuesta de gasto y verificar los resultados alcanzados.

No obstante los beneficios aportados por la reforma, muchos ejecutores, tanto en las dependencias como en las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal, consideran que la normatividad que regula el ejercicio del gasto entorpece sus actividades; sin embargo, otorgar mayor flexibilidad sin tener una infraestructura normativa que mida resultados y desempeño a cambio, llevaría a las finanzas públicas al desastre, por el contrario, es necesario aceptar los beneficios aportados, ejemplo de ello se expone a continuación:

CUADRO: BENEFICIOS DE LA NEP

Categorías programáticas

- Otorgan una mayor transparencia en la asignación de recursos, en términos de las funciones encomendadas al gobierno.
- Facilitan el desarrollo en la agenda del Ejecutivo Federal al relacionar el presupuesto y las acciones anuales con los programas derivados del PND.
- Simplifican el proceso de integración del PEF.
- Permiten analizar con mayor sencillez las asignaciones del PEF.

Elementos programáticos

- Elevan el nivel de la discusión del PEF, concentrándola en puntos medulares.
- Facilitan el análisis que hacen los diputados de las propuestas del Ejecutivo.
- Asocian los recursos presupuestados con los resultados que se pretenden obtener.
- Proporcionan elementos objetivos para evaluar y dar seguimiento del presupuesto de egresos, tanto en términos del cumplimiento de objetivos como en el desempeño de las unidades responsables.
- Permiten que las auditorías determinen el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos.

Fuente: CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* 1° reimpresión 2002, FCE. México, p. 104.

Aquí radica la importancia de que los ejecutores, desarrollen y consoliden los elementos programáticos, pues los beneficios que se podrían lograr son: a) simplificación de trámites y normas; b) eliminación del oficio de autorización de inversión para programas y proyectos evaluados; c) preferencia en el calendario y en la asignación presupuestaria para las categorías y los elementos de la NEP; d) asignación presupuestaria preferente con base en la rentabilidad de los proyectos y, e) sustitución del control presupuestario de las entidades basado en convenios de déficit /superávit por convenios de desempeño, que fijen resultados basados en indicadores estratégicos.

3.1.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Uno de los objetivos perseguidos por la NEP es la identificación del ámbito de competencia del sector gubernamental y su vinculación con el marco de ejecución del gasto público, lo cual se logra a través de las categorías programáticas, en las que se reconocen tres niveles de aplicación y dos marcos de ejecución del gasto.

La NEP vincula el ámbito de competencia del sector público y los objetivos nacionales establecidos con la operación diaria de los ejecutores del gasto; para lo cual se han identificado, en primera instancia, dos tipos de marcos: Marco General y Particular del Gasto Público.⁸⁹

Marco General del Gasto Público

Identifica el gran campo de acción del sector gubernamental, dentro del cual orienta sus esfuerzos para dar cumplimiento a las directrices globales del Plan Nacional de Desarrollo, para ello, las categorías programáticas que conforman este marco son: Función, Subfunción y Programa Sectorial, las que como ya se mencionó, una vez definidas sólo podrán modificarse ante cambios del marco jurídico y normativo que las regula.

⁸⁹ Tomado del Curso *Herramientas para el Análisis del Presupuesto Público Federal*. Programa Institucional de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. p. 68.

Marco Particular del Gasto Público

Identifica el quehacer cotidiano de las unidades responsables, es decir, son todas aquellas operaciones que realizan los ejecutores de los recursos públicos, en la producción de bienes o prestación de servicios, para alcanzar los objetivos previstos en las políticas públicas y, así atender el ámbito específico de su competencia, mediante la aplicación de las categorías programáticas que conforman este marco: el Programa Especial, la Actividad Institucional y el Proyecto.

La alineación entre las dos categorías del Programa de Gobierno establece la vinculación entre el Marco General y el Marco Particular del Gasto Público, siendo el Programa Especial la categoría programática que establece dicha vinculación, al plasmar las acciones concretas que las dependencias y entidades llevarán a cabo para contribuir al logro de los objetivos del Programa Sectorial y, así atender el ámbito de su competencia.

3.1.5. CORRESPONDENCIA

Para que la Nueva Estructura Programática se convierta en una herramienta que proporcione información congruente es indispensable que exista una adecuada correspondencia entre sus componentes, ello, permitirá la toma de decisiones; establecer prioridades de gasto; realimentar el proceso de administración del gasto; apoyar el mejoramiento de la operación; detectar cuellos de botella; conocer si se está operando bajo la mejor alternativa y, si se están alcanzando los resultados previstos.

Tal relación entre categorías y elementos programáticos es una condición indispensable para que la NEP se aplique y utilice en forma óptima y, así pueda dotar de los argumentos suficientes para mejorar y contar con un buen proceso presupuestario.

En la NEP, se han determinado dos tipos de correspondencia: Prelaciones y Relaciones, cuyas características a continuación se describen:

Prelaciones

Las Prelaciones sólo se establecen para las categorías programáticas y permiten identificar, por un lado, su nivel de agregación y; por el otro, el orden jerárquico del quehacer gubernamental; en otras palabras, una categoría programática debe estar asociada con la categoría inmediata de orden jerárquico superior, por ejemplo, el Programa Especial debe estar alineado siempre a un Programa Sectorial, lo mismo pasa con una Actividad Institucional, la cual siempre debe corresponder a un Programa Especial. En este contexto, se define que la Función es la máxima agregación del gasto público.

Relaciones

Las Relaciones corresponden al vínculo que debe existir entre las categorías y los elementos programáticos, es decir, los elementos programáticos deben estar en línea o fundamentarse en las categorías programáticas; asimismo, las Relaciones se verifican entre los elementos programáticos, esto es, la determinación o definición de un elemento está supeditada o fundamentada en otro; es decir, un elemento programático depende de la determinación de su predecesor para su definición.

Derivado de que los elementos programáticos son elaborados por una unidad responsable a la cual le permiten programar y evaluar su desempeño, éstos se relacionan directamente con las categorías programáticas del Marco Particular del Gasto Público; en otros términos, los elementos programáticos como el Objetivo, el Indicador de Desempeño y la Meta del Indicador se deberán asociar directamente a un Programa Especial, a una Actividad Institucional o a un Proyecto.

Asimismo, dichos elementos deberán estar alineados a partir de la definición del Objetivo; bajo este contexto, cuando estos elementos estén relacionados a un Proyecto, automáticamente se asocian a la Actividad Institucional y al Programa Especial correspondiente, en consecuencia, si los elementos se relacionan con la Actividad Institucional, también lo están haciendo con el Programa Especial.

Sin embargo, esto no imposibilita la opción de que los elementos se conecten de manera directa con el Programa Especial; pues no hay que olvidar que esta categoría programática es el marco de referencia principal para la determinación de los elementos.

Como observamos a lo largo del presente apartado, la NEP fue la solución a la necesidad de contar con un instrumento que diera mayor transparencia al gasto público federal y permitiera medir la eficiencia del gasto público.

La NEP es un paso importante hacia la modernización del sector público federal, pero se requiere también de la reestructuración y la reingeniería organizacional del gobierno para mejorar los procedimientos internos y la operación cotidiana, ello implica adecuar la normatividad presupuestaria para establecer las nuevas reglas que dirijan sin discrecionalidad la administración de los recursos públicos y que incentiven la obtención de resultados.

3.2. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)

En México la manera de concebir el control y la evaluación gubernamental ha ido cambiando con el tiempo, de tal forma que el control del gasto público se ha concentrado preponderantemente en el nivel del flujo de efectivo.

De forma general, evaluar el desempeño y los resultados es medir, continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de una organización, de un programa o de un proyecto, más aún, la evaluación del desempeño en el sector público federal tiene el propósito de retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población.⁹⁰

⁹⁰ CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Editorial FCE. México, p. 205.

Debido a que en el gobierno no existe un indicador equivalente que resuma toda la información relacionada con el quehacer gubernamental y, desde luego, las utilidades carecen de sentido cuando se trata de medir la actividad pública y, como de facto, existen muchas maneras de evaluar su funcionamiento, luego entonces, lo que se necesita es construir un conjunto de indicadores.

Para superar este obstáculo es importante que el sistema opere integralmente, esto es, que no se limite a evaluar sólo un aspecto del desempeño y que obtenga su información de distintas fuentes; asimismo, que en las evaluaciones no sólo empleen criterios que procedan del interior de la administración pública, que bien pueden vulnerar al sistema por la fijación de estándares a niveles arbitrariamente bajos de parte de los mismos servidores públicos, sino criterios provenientes de fuentes externas reconocidas.

3.2.1. ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)

A partir de 1988, se han aplicado instrumentos denominados convenios de déficit/superávit para evaluar el desempeño, los cuales establecen metas a indicadores financieros, especialmente en momentos de crisis, éstos fueron utilizados para identificar por incumplimiento a funcionarios de entidades paraestatales; sin embargo, en el diseño de dichos convenios se soslayó el uso de indicadores del desempeño, limitándose a indicadores de finanzas públicas.

De hecho, cuando la economía comenzó a superar la crisis de finales de 1994, se intentó mejorar la calidad de los indicadores, para evaluar el desempeño del sector público federal, en 1996 se iniciaron proyectos piloto en los sectores de educación, salud y trabajo,⁹¹ concluyendo que en todos los casos los resultados preliminares fueron exitosos, porque se detectaron áreas de oportunidad para mejorar la operación.

⁹¹ Los proyectos se dirigieron a los siguientes programas: Programa IMSS-Solidaridad; Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT); Programa de Vacunación Universal; Programa de Manejo Efectivo en Casos de Diarrea; Programa del DIF- Desayunos Escolares, y Programa de Telesecundaria. También se aplicaron proyectos piloto a dos unidades responsables: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) y Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

El SED es un instrumento para evaluar periódicamente el desempeño y los resultados que, en beneficio de la sociedad, logra la administración pública federal; el desarrollo de esta herramienta cubre una necesidad creada por la NEP en lo que se refiere al desarrollo y la aplicación de los indicadores del desempeño.

3.2.2. COMPONENTES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)

El Sistema de Evaluación del Desempeño se integra con cinco elementos: a) Indicadores, b) Convenios de Desempeño, c) Encuestas a Beneficiarios, d) Auditorías de Resultados y e) Herramienta Tecnológica: Sistema de Información Ejecutivo (SIE).⁹²

a) Indicadores

Son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso y, como ya se señaló, en el contexto de la Administración Pública Federal (APF), son los que miden el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales, mediante las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión y objetivos, dado que con la introducción de Indicadores de Desempeño en el Poder Ejecutivo Federal tienen como objetivos: a) medir el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos; b) evaluar el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades y; c) verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia durante el ejercicio, de ahí que existan distintas categorías, según el tipo de gestión que se desea evaluar.

Los Indicadores son importantes, no sólo para las dependencias globalizadoras, sino también para los responsables de las entidades y dependencias que los emplean, pues le permitirán evaluar en qué medida están cumpliendo la función que se les ha encomendado, en este contexto, los Indicadores Estratégicos, miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y, que son la base para la rendición de cuentas.

⁹² CHÁVEZ Presa, Op. Cit. p. 207.

Por su parte, los Indicadores de los Proyectos, evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información acerca del avance de los mismos, así como los Indicadores de Gestión, proporcionan información acerca de las actividades institucionales de las dependencias y entidades paraestatales; miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las unidades responsables, sin olvidar que con el uso de los Indicadores de Gestión se permitirá a los ejecutores vigilar y controlar las operaciones, detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos y, establecer las bases para determinar los costos unitarios por programas, proyectos y áreas.

En cuanto a los Indicadores de Servicio, éstos miden la calidad de los servicios de acuerdo con los estándares previamente definidos según sean las necesidades y expectativas de los clientes.

El objetivo de los Indicadores se limita a generar incentivos que propicien un mejor desempeño en la administración pública; la información del SED puede ser una importante herramienta para examinar si los servidores públicos cumplieron con los procedimientos que la ley marca y se cumplieron los objetivos que la misma ley establece, esto, desde luego, conduce a una visión más amplia e integral de las responsabilidades dentro de la APF. Con base en esta información, serán los mismos órganos de vigilancia quienes establecerán responsabilidades en caso que existan desviaciones significativas no justificadas.

En suma, los Indicadores constituyen el alma del SED porque proporcionan a los servidores públicos el rumbo hacia donde deben dirigirse, así como información acerca de los logros y la velocidad con la que se ha avanzado.

b) Convenios de Desempeño

Son compromisos públicos establecidos frente a la sociedad, donde se determinan las metas de los Indicadores que son incluidos en los Convenios atendiendo a una discriminación efectuada por los ejecutores, así como por las autoridades presupuestarias, para seleccionar los más relevantes y asegurar que los ejecutores puedan responder por los programas, proyectos y actividades encomendadas.

Los Convenios señalan también los factores que puedan afectar positiva o negativamente los resultados, así como los criterios de ponderación de los mismos, resultan una herramienta que puede ser útil para mejorar el desempeño de las dependencias y entidades, lo cual depende de la calidad de los Indicadores y de la precisión de los factores.⁹³

c) Encuestas a Beneficiarios

Son parte valiosa del SED pues dan como resultado información cualitativa que complementa la información de los Indicadores, pues tienen como objetivos: a) obtener información directa de la ciudadanía; b) conocer la opinión de los Beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos y c) realimentar a los ejecutores acerca de la efectividad de los programas, proyectos y actividades gubernamentales.

d) Auditorías de Resultados

Para garantizar que la información que alimenta al Sistema de Información Ejecutivo (SIE) sea confiable, se deben realizar Auditorías de Resultados que validen la calidad de las bases de datos, pudiendo dichas auditorías ser aplicadas periódicamente por empresas privadas o expertos a las unidades responsables de la APF, a programas clave y, de manera aleatoria, al resto de los programas, gracias a la información que proporcionarán la NEP y el SED.

El SED es un instrumento útil a este respecto, pues se pretende que las actividades se efectúen correctamente, de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos, de manera eficiente y eficaz y; aún cuando la capacidad para evolucionar hacia este

⁹³ En la medida que el SED proporcione información fidedigna acerca del desempeño de las unidades responsables, los convenios podrán perfeccionarse.

tipo de Auditoría es aún limitada, los Convenios de Desempeño, proporcionan un marco en el cual estas Auditorías podrían empezar a aplicarse.

e) Sistema de Información Ejecutivo (SIE)

El Sistema de Información Ejecutivo (SIE), es un programa de cómputo que contiene todos los datos proporcionados por los ejecutores acerca de las metas y objetivos. Mediante diversas pantallas los ejecutores y las autoridades presupuestarias podrán consultar y monitorear periódicamente el desempeño de los programas, proyectos y actividades. La información de Indicadores y Metas es el insumo del SIE. Como el éxito del SIE depende de manera directa de la calidad de la información y de la oportunidad y veracidad de la misma, es indispensable que los ejecutores la actualicen, la procesen periódicamente.

3.3. CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL SED AL PROCESO PRESUPUESTARIO

El SED propicia una serie de avances en las distintas etapas del proceso de planeación, programación y presupuestación:

Planeación. El efecto del sistema en la calidad de la planeación se refleja en una mejor alineación de los proyectos y programas con las demandas de los beneficiarios; asimismo, permite realimentar el proceso de planeación al momento de establecer objetivos, elaborar indicadores y determinar metas.

Programación. El SED proporciona información acerca de costos y beneficios de los programas y proyectos, con lo cual se puede estimar el costo de un nuevo programa o de una meta.

Presupuestación. Con el SED la asignación del gasto se torna más objetiva porque los recursos dependerán de metas de desempeño y costos.

Operación. Mediante los Convenios de Desempeño los ejecutores obtendrán mayor autonomía de gestión y flexibilidad.

Evaluación. Con esta nueva perspectiva, el enfoque de evaluación se orienta hacia los resultados obtenidos: efecto, cobertura, eficiencia y calidad.

Control. El SED representa un cambio de fondo en el control, ya que de uno concentrado en el flujo de efectivo, se dirige hacia otro que da prioridad al desempeño y los resultados.

Es indudable que mediante la aplicación del SED, se estará en posibilidad de contestar a tres preguntas clave: a) ¿Se lograron los objetivos y las metas planteadas?; b) ¿Cuáles actividades requieren de mayor atención para lograr un mejor desempeño? y; c) ¿Se justifica el gasto actual en el programa o unidad responsable?.

No obstante, es necesario apuntar que los sistemas de medición y evaluación del desempeño no deben considerarse como panaceas, capaces de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos; el éxito del SED depende en buena medida de una transformación cultural que sólo podrá lograrse en un periodo relativamente largo.

Si bien, los beneficios aportados por los sistemas de evaluación de la gestión pública no son un mecanismo perfecto, logran una cobertura total de la medición del desempeño de los programas, proyectos y actividades.

Los sistemas de medición del desempeño basados en resultados, no aportan información alguna de cómo se lograron éstos o cuáles son las acciones operativas claves (procesos) que mejorarán los resultados, sólo indican si se cumplen o no las metas establecidas en los tiempos acordados, lo que resulta novedoso ante los nuevos retos del cambio en la administración pública del Siglo XXI, especialmente cuando las realidades demandan la necesidad de profesionalizar y dignificar el servicio público, combatir la corrupción y promover servicios de carrera, instaurar técnicas y mecanismos de mercado dentro del gobierno o replantear el marco institucional en el cual se inserta la acción gubernamental.

En suma, podemos afirmar que la NEP y el SED son instrumentos factibles para lograr un seguimiento más objetivo de nuestras instituciones gubernamentales, ya que su instauración permitirá arribar a soluciones presupuestarias viables, responsables y sustentables; es decir, son instrumentos que tienen el alcance de transparentar el gasto gubernamental.

3.4. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

Las etapas finales del proceso presupuestario contemplan la evaluación y el control, tareas que corresponden al Órgano de Fiscalización, institución que ha evolucionado en nuestro país, para constituirse en 2001 como Auditoría Superior de la Federación.

La revisión de cuentas con respecto al origen y la aplicación de los recursos públicos ha sido tarea permanente del gobierno y de la sociedad, sin que los resultados alcanzados a la fecha hayan sido satisfactorios; más bien el cuestionamiento está latente, la ciudadanía continúa desconociendo el origen y la aplicación de los recursos públicos, ello le genera desconfianza y motiva la falta de voluntad en el pago de contribuciones. Esto obliga al estudio de nuevas alternativas que en materia de fiscalización garanticen el acceso a información suficiente y veraz.⁹⁴

Ante estas evidencias, la principal misión de la ASF es precisamente informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, acerca del resultado obtenido en la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; así como inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos y, promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

3.4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

⁹⁴ La Auditoría Superior de la Federación en su carácter de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

A lo largo de la historia, la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país, en 1821, una vez lograda la Independencia, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que no sólo reuniera y conservara los intereses más representativos, sino que rindiera cuentas a la sociedad mexicana, es por ello, que el Tribunal Mayor de Cuentas que había funcionado durante tres siglos coloniales; el 4 de octubre de 1824 sufre una transformación, cuando en nuestra Carta Magna se estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la Nación, así como establecer las contribuciones necesarias y poder determinar su inversión.

En efecto, a fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de ese año, se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

En 1896 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y con la Constitución de 1917 se ampliaron sus funciones, facultándose al Poder Legislativo para expedir dicha ley.

En 1963, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda experimenta otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, precisándose que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Es con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978, cuando la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargada de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo cual constituye una de las demandas más sentidas de la sociedad.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya intencionalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.⁹⁵

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas acerca del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones que le permitiera ser reconocido por la ciudadanía en general.

Por lo antes mencionado, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

3.4.2. PRINCIPIOS RECTORES, MARCO JURÍDICO Y FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión, de tal forma que se redoblan esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones, todo lo cual constituye el propósito fundamental de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, guiado por los principios rectores que se enuncian a continuación:

⁹⁵ El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. El 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

- **Legalidad.**- Para actuar invariablemente según el mandato de la ley.
- **Certeza.**- Para que los resultados de las auditorías sean fidedignos y fiables.
- **Independencia.**- Para actuar libre de influencias institucionales o políticas.
- **Profesionalismo.**- Para desempeñarse con rigor técnico y ético.
- **Imparcialidad.**- Para dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.
- **Objetividad.**- Para que los auditores realicen la fiscalización libres de prejuicios.

De modo general, la ASF fiscaliza a los Poderes de la Unión, a los estados y a los municipios, en tanto manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los Centros de Educación Superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros; para tal efecto, se han suscrito convenios de colaboración con los estados y municipios, así como con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública.

Unas de las facultades más relevantes de la ASF es la relacionada con el fincamiento de responsabilidades; es decir, las facultades sancionatorias y resarcitorias, dado que la extinta Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la SECODAM, dado que ella era la que contaba con las atribuciones sancionatorias; en tal virtud, a partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia ASF finca responsabilidades en caso de daño al erario.

Es indudable que requerimos de claridad, transparencia y participación ciudadana para acercar las tareas de gobierno a la sociedad y, también para que se pueda percibir al Estado y su autoridad a todos los niveles como aliados en el quehacer cotidiano; para ello, el control constitucional del Poder Legislativo y las facultades de fiscalización de la H. Cámara de Diputados han de traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración y apoyo, de supervisión y control y, de promoción para hacer de la administración pública una esfera de confianza ciudadana.⁹⁶

⁹⁶ Los nuevos escenarios nacionales e internacionales nos exigen la transformación de nuestras instituciones. El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades. La entidad debe ahora asumir con responsabilidad la tarea encomendada.

Además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, pero también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

Para enfrentar los retos del siglo XXI, México necesita de instituciones sólidas, capaces de generar en la ciudadanía la confianza para una vida ordenada y productiva, pues podemos abandonarnos a la inercia de los hechos, tampoco podemos permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o en el peor de los casos, la corrupción, sean los fenómenos recurrentes de las políticas públicas.

3.4.3. ÁREAS DE ACTUACIÓN

Como respuesta al reto futuro se requiere que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sea más proactiva⁹⁷ que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, señale senderos, caminos, establezca pautas, para que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Con el fin de avanzar en tal sentido y con base en esta visión del deber ser institucional, se plantea como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

Áreas Generadoras de Corrupción

⁹⁷ El sentido de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad; evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables; emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades y, proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Mejores Prácticas Gubernamentales

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe situarse más como una institución impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades; referido esto principalmente, a la lucha contra la corrupción, que si bien es fundamental, no lo es todo.

La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple con honradez, eficacia, economía y eficiencia.

Seguridad Laboral de los Servidores Públicos

Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de la profesionalización del servicio público, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten no sólo con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, sino con las oportunidades de desarrollo futuro.

Indicadores de Gestión

Crear sistemas de Indicadores de Evaluación y parámetros de actuación, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas; impulsar el establecimiento de indicadores de gestión, ya que no obstante la creación en 1998 del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y, los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los Indicadores Estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y

metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y, los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Rendición de Cuentas

Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que ella aporta y le pertenecen; por lo cual se le debe una rendición de cuentas claras y transparentes en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena. En este contexto, impulsar la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria y parte esencial de una verdadera Reforma del Estado.⁹⁸

Supervisión y Control

Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y, por lo tanto, sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación; contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas para poder informar al H. Congreso de la Unión acerca de posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales.

Fiscalización de Alto Impacto

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas; fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del Ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados. Los montos aprobados anualmente por la H. Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

⁹⁸ La rendición de cuentas es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigarla en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo.

Oportunidades de Mejora

Promover la mejora continua de la administración pública, así como la identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales, ésta debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación; en suma, optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Es importante destacar que el sistema presupuestario, constituye una pieza clave en el proceso de transformación del gobierno, porque coadyuva al cumplimiento de las acciones encaminadas al *saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas*, en la medida que permite, no sólo un mejor control de los gastos gubernamentales sino además otorga certidumbre y congruencia a la política económica.⁹⁹

Un buen sistema presupuestario impacta en los tres criterios básicos para evaluar la gestión del gobierno, es decir, tanto en la eficiencia, como en la eficacia y la legitimidad; además fortalece a la política económica actual con finanzas públicas sanas y una política de gasto público que vincula de forma integral a los objetivos del gobierno con los objetivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la asignación y utilización de los recursos a unidades específicas de ejecución.

La reforma al sistema de presupuestario tiene como finalidad lograr que las finanzas públicas pasen de cifras a verdaderos indicadores que nos muestren como se obtienen, asignan y gastan los ingresos públicos. Un presupuesto orientado a resultados es la base no sólo para hacer más eficiente y responsable al gobierno, al cambiar la vieja concepción de control enfocada a objetivos y actividades, por una enfocada a evaluar el desempeño y los impactos, para contar con finanzas públicas sanas y equilibradas; finanzas alejadas del control excesivo, que los recursos sean más flexibles y permitan mejorar el desempeño con que se ejercen.

⁹⁹ La reforma al sistema presupuestario facilita la incorporación de indicadores estratégicos (de desempeño) para una mejor evaluación y control de los gastos, es decir, fortalece la modernización administrativa a partir de un gobierno enfocado en los resultados y sustentado en la eficiencia, la eficacia y la calidad.

CAPÍTULO 4. AGENDA PENDIENTE DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP)

La dinámica política y económica en la que se encuentra inmerso nuestro país plantea la búsqueda de nuevas y mejores estrategias gubernamentales para modernizar la administración pública, mejorar los procesos de planeación y acrecentar la participación ciudadana; surge entonces, la necesidad de modernizar los canales de comunicación entre el Estado y la población, por ello, el Gobierno centra su atención en obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas bajo la exigencia cada vez mayor de respetar los derechos de todos y, particularmente, de una correcta administración de justicia.

El propósito del quehacer público esta condicionado por aspectos como el entorno internacional; el ambiente político; las organizaciones gubernamentales; las formas de participación social; la disponibilidad de recursos y, las capacidades técnicas y tecnológicas, entre otras; en este sentido, la reforma al sistema presupuestario, sólo rendirá frutos conforme se extienda y consolide al interior del sector público federal una nueva cultura de obtención de resultados que requiere una actitud de servicio y calidad.

“Los cambios estructurales en el aparato de gobierno se han orientado al desarrollo de nuevas instituciones que aseguren el ejercicio de la democracia, la imparcialidad de la administración y procuración de justicia, la sana competencia en las actividades económicas y la generación y captación de ahorro para incrementar la inversión productiva”.¹⁰⁰

La aplicación de la reforma presupuestaria requiere de la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida; a un modelo abierto, flexible y más horizontal, es decir, a estructuras que resuelvan los intereses y las demandas crecientes de la sociedad.

¹⁰⁰ CHÁVEZ Presa, Jorge A. Op. Cit. p. 225.

4.1. ELEMENTOS DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Las necesidades apremiantes de la población menos favorecida demanda de los Poderes de la Unión un incremento de la productividad en el uso de recursos públicos y rindan cuentas con mayor transparencia.¹⁰¹

En este contexto, la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se inscriben en el esfuerzo de modernización para mejorar su desempeño y coadyuva de manera conjunta para constituirse en el instrumento presupuestario con el cual el titular del Poder Ejecutivo esté en una mejor posición para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

La NEP y el SED representan un avance hacia el objetivo de hacer más eficiente y transparente la actuación del gobierno mediante la aplicación de procesos de evaluación por indicadores, ambas herramientas permiten tener una visión más clara sobre la aplicación de programas, su financiamiento, sus alcances, metas y duración; para una adecuada toma de decisiones y/o ajustes de procesos administrativos que permitan alcanzar los objetivos planteados.

En la agenda de la Reforma deben incluirse los temas que por su complejidad e impacto revisten vital importancia y como son: Reforma Integral de las Finanzas Públicas, Fortalecimiento del Federalismo Hacendario, Reforma Legal, Nuevo Marco para la Aprobación Presupuestaria, Reformas a la Organización y Procesos de la Administración Pública y, Profesionalización del Servicio Público.

4.1.1. REFORMA INTEGRAL A LAS FINANZAS PÚBLICAS

La asignación de los recursos públicos dentro de los programas de beneficio social responde sobre todo a los siguientes objetivos: Justicia, Preservación del Estado de

¹⁰¹ Ibid. p. 227.

Derecho y la Ampliación de los Límites al Crecimiento de la Riqueza Nacional.¹⁰² En este orden de ideas, fortalecer al Estado mexicano es fundamental y, para ello se requiere emprender una reforma integral a las finanzas públicas, que asegure un financiamiento sustentable del desarrollo nacional.

Para el logro de dicho objetivo es necesario, entre otras acciones, ampliar la base de los contribuyentes; revisar la estructura de los principales impuestos federales; establecer mecanismos que incentiven al contribuyente cumplido; simplificar los trámites y requisitos para facilitar el pago de impuestos, así como, abatir la evasión fiscal.

4.1.2. FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO HACENDARIO

México ha tenido en los últimos años un gran avance en materia política. El país ha reconocido la pluralidad creciente de la sociedad; dispone de un sistema electoral que ha dado un lugar destacado a la ciudadanía; ha reconocido espacios institucionales a la oposición política, acrecentando su fuerza en los procesos legislativos -federales y locales- y en la reforma constitucional; se han establecido reglas más justas de competencia.

Este capital político, en las entidades federativas, es un nuevo elemento que puede significar el fortalecimiento de la descentralización fiscal, a partir de la premisa de conservar los intereses legítimos de cada estado, los intereses de los individuos y de grupos empresariales, industriales y sectoriales a nivel nacional.

La coordinación fiscal debe operar como un elemento de federalismo cooperativo y, partiendo de las bases constitucionalmente establecidas, con respeto a las autonomías estatales. El Federalismo Fiscal proviene de un ámbito en que la norma suprema establece la preexistencia de la Federación sobre los estados, delimitando así, la fuente de ingreso tributario.

¹⁰² Ibid. p. 234.

Deben continuar los esfuerzos para lograr la equidad y transparencia en el sistema de distribución actual considerando la restricción de recursos de las entidades, por lo anterior, se plantea la necesidad de una reforma fiscal para mejorar la aplicación y distribución de los recursos públicos.

Todo opera mejor cuando existen mejoras en la calidad técnica, humana y administrativa de los fiscos locales. Su preparación es importante de resaltar y es tarea indispensable de interés nacional, mientras más preparados estén mayor será la posibilidad de operar reformas que aumenten las responsabilidades de los estados en materia fiscal.

Es así, que existe una necesidad apremiante de efectuar una evaluación en la distribución de responsabilidades del Gobierno Federal con los Gobiernos Estatales y Municipales; con el objeto de encontrar una distribución adecuada de responsabilidades y potestades tributarias y de financiamiento. Dicho ejercicio pugna por estimular las actividades económicas regionales; determinar el nivel con el cual el gobierno proporciona servicios públicos al menor costo y con la mayor oportunidad, a fin de acercar el gobierno a la sociedad.

4.1.3. REFORMA LEGAL

Actualmente, factores de orden económico, político y administrativo apuntan hacia la conformación de nuevas relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y sus municipios, en materia fiscal.

Dichas relaciones proponen disminuir la alta dependencia de las participaciones federales, la voluntad de crear fuentes dinámicas de ingreso y de impuestos propios, que les ayude a corregir severos desequilibrios financieros y de deuda; para hacer frente, a las crecientes demandas de la población local por mayores servicios públicos e infraestructura de calidad.

En este sentido, la Reforma Legal se inscribe en un marco de referencia basado en la adecuación de las estructuras gubernamentales en materia de administración y colaboración fiscal para regular funciones y procesos entre las diferentes instancias de gobierno.

Un sistema tributario más simple para los contribuyentes y económicamente más eficiente, representa uno de los principales retos de la reforma, ya que al homogeneizar impuestos evitamos, por un lado, la doble tributación y por otro, incentivamos la confianza en el sistema de recaudación lo cual redundará en mayores captaciones económicas.

Creando esquemas descentralizados, coordinados y replicables en cada una de las entidades del país, garantizaría que efectivamente se atiendan prioridades locales. Se necesita aumentar los porcentajes de las participaciones y fondos de aportación federal para los estados a fin de que haya un reparto equitativo; además, es importante delimitar cual instancia de gobierno debe realizar las funciones de cobro de los recursos, la reforma debe garantizar el fortalecimiento del Federalismo Financiero y al mismo tiempo regular la excesiva autoridad del Gobierno Federal para ejercer el gasto público.

Por otro lado, las iniciativas de reforma deben procurar estabilidad económica otorgando certidumbre a las operaciones de las instituciones financieras, normando la estructura de supervisión del sector para incrementar la transparencia y evitar la ocurrencia de crisis inesperadas, medidas dirigidas a lograr una estructura institucional que provea de eficiencia, eficacia y efectividad al sector financiero nacional.

Se requiere una Reforma Legal para que la legislación vaya al día con el desarrollo tecnológico y la globalización, procurando la inserción de México en la economía internacional; desarrollando proyectos de inversión, programas de mejoramiento del medio ambiente y actividades de beneficio social, definidos por los gobiernos de los estados y municipios en sustento de sus propios programas de desarrollo estatal como parte de la Federación, en suma, un programa fiscal que logre un equilibrio presupuestario.

Asimismo, se requiere, una reforma que actualice el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que sea congruente con la nueva función del Estado en la economía y con la pluralidad política.¹⁰³

4.1.4. NUEVO MARCO PARA LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

Para la ejecución del gasto público federal, los Poderes de la Unión, las Entidades y Dependencias Gubernamentales, realizan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo; así también, orientan su actuar tomando como base los objetivos y metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con fundamento en la fracción IV del artículo 74 de nuestra ley suprema, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se encarga de revisar, sancionar, decretar y publicar la iniciativa presupuestaria de egresos que el Titular del Ejecutivo Federal envía para su aprobación.

En atención a este ordenamiento, consideramos prudente enfatizar que para la creación de un nuevo marco normativo para la aprobación presupuestaria, resalta la petición que tienen los Diputados para que se amplíe el periodo de tiempo que transcurre desde que recibe la iniciativa hasta su publicación, como se refirió anteriormente, ya que sólo se cuenta con algunas semanas para su estudio, bajo este razonamiento, dando un mayor plazo, se cuenta con un margen más cómodo para el análisis del documento y para consensuar entre otras cosas, las diferencias de índole partidista y el entorno macroeconómico para estudiar los programas y las metas fiscales.¹⁰⁴

Es importante destacar que para el logro de nuestro objetivo la Auditoría Superior de la Federación tendría que revisar la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de modo que perfeccione su actuar para el mejor ejercicio de las asignaciones aprobadas

¹⁰³ El propósito de la actualización del SNPD es evitar que se pretenda reinventar el país cada seis años; para esto es necesario enfocar los esfuerzos de una planeación estratégica, que vincule la política fiscal, de gasto y de deuda con la definición de los programas y proyectos que incluyan el costo de realizarlos. Asimismo, se requiere el establecimiento de mecanismos para la evaluación y la realimentación de la planeación y de los indicadores de desempeño estratégicos de mediano plazo.

¹⁰⁴ CHÁVEZ Presa, Jorge A. Op. Cit. p. 241.

en dicho presupuesto, para la aplicación precisa de los calendarios de gasto e incluya métodos para medir los avances y evaluar las metas.

4.1.4. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Los impactos negativos que tiene la alta rotación de personal cada seis o tres años, tanto en la Federación, como en los estados y municipios; la falta de continuidad en los programas; los altos costos que representa volver a capacitar, involucrar y adiestrar en el puesto a los nuevos servidores públicos; la inseguridad e incertidumbre que genera el simple cambio de titulares de dependencias u organismos públicos; la insuficiencia de políticas institucionales y por lo tanto permanentes en materia de modernización administrativa y en particular de su principal activo que son los empleados públicos; el bajo aprovechamiento de la experiencia gubernamental; la improvisación; vinculación política en nombramientos de orden técnico; desarrollo insuficiente de la cultura y vocación del servicio público, entre otros hechos, propician finalmente una menor productividad y un mayor costo de los servicios públicos. Por eso es imperativo replantear las políticas a nivel nacional, en materia de profesionalización del servicio público.

Dentro del proceso de modernización integral de la administración pública se debe incorporar al personal en los programas de capacitación y adiestramiento en el puesto y en la filosofía misma de la profesionalización del servicio público, a efecto de garantizar, la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, desde el punto de vista político, financiero y administrativo; es un hecho, que se requiere un compromiso nacional y voluntad política para lograr este objetivo; que se impulse la estabilidad laboral en el empleo pero que también se guarde congruencia con la productividad, calidad y vocación del servidor público y; además, se mantenga el compromiso y esfuerzo de capacitación continua. El requisito de respeto a la ley de transparencia en su actuación, es simplemente una característica básica de la profesionalización del servicio público; la evaluación del desempeño, debe ser permanente y sus resultados servir de base para el mejoramiento profesional y laboral del servidor público.

4.2. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La palabra Moderno como concepto proviene del latín *modernus* cuyo significado es: “Que existe desde hace poco tiempo”,¹⁰⁵ por lo que su connotación indica una polaridad entre lo antiguo y lo presente, así como una caracterización de costumbres sociales pasadas y costumbres actuales; por su parte, en una definición lineal, amparándose en el concepto primigenio de lo moderno, modernización significaría simplemente dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas.¹⁰⁶

En este sentido, la Modernización implica el reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de condiciones obsoletas; la construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y autorregulación en el presente y una disposición y capacidad de adecuaciones futuras; la constante aplicación de medios científicos y tecnológicos que favorezcan la comprensión y el control; una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.

La mención de estas condiciones permite también deslindar los alcances de la modernización, evitando señalamientos sobre posibles acciones de carácter modernizador, nos conduce a determinar que la Modernización representa un proceso de adaptación e innovación, frente a las condiciones cambiantes del entorno; la Modernización significa también, además de la ruptura con esquemas obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que se plantean como mecanismos de control y adaptación evolutiva.

En este entorno, el concepto de Modernización Administrativa, se entiende como la adecuación y el ajuste que el Estado realiza para que el flujo de acciones predominantes tengan la coherencia y organización necesarias, todo ello a través de la administración pública como un instrumento útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

¹⁰⁵ Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa - Calpe. Madrid, 1970, p. 885.

Un aspecto muy importante que señala Huntington, es que la modernización política da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político; por ejemplo, en todos los estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno, que les afectan en forma directa. Señala también que el proceso de modernización, debe tener un nivel adecuado de desarrollo político-económico, de lo contrario se carece de fuerza para llevar a cabo éste proceso y, al respecto, establece dos condiciones fundamentales para la modernización de las sociedades:

- 1.- Innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado.
- 2.- La necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización.

La Modernización Administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y otorgar responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando al proveedor del servicio con el usuario y; el segundo, comprende una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.¹⁰⁷

La Modernización Administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones socialmente predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.¹⁰⁸ Se integró a las decisiones del Ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria, iniciando con la planeación y la programación gubernamental como primeros intentos de imprimir tintes racionales a la actuación del Estado y conciliar intereses.

¹⁰⁶ Ibid. p. 885.

¹⁰⁷ ARELLANO Gault, David. *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*. Editorial CIDE, p. 41.

¹⁰⁸ REYES Heróles, Federico. *Política y administración a través de la idea de la vida*. Editorial INAP, 1983, p. 9.

Para entender con claridad las transformaciones del aparato administrativo, es necesario tener en cuenta la organización del proceso productivo y el papel que ha tenido el Estado en esa organización y, que resultó determinante en el desarrollo estatal, justamente para que la economía lograra su organización; es por ello, que los cambios de la estructura administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de incluir mecanismos de control, así como oficinas que orientaran la respuesta gubernamental en el terreno de las reivindicaciones sociales, aunque buscaran la mediatización y, al final, el control. Por su parte, el proyecto político se orientó primero hacia la estabilidad –para lo que el control era elemento indispensable– y, después hacia el progreso y desarrollo económico, que fue determinando los cambios y modificaciones de la estructura administrativa.¹⁰⁹

De acuerdo con Huntington, las sociedades que se transforman o se modernizan se ven obligadas a incorporar nuevos grupos y adoptar actitudes más participativas como resultado del proceso modernizador, se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y contar con un modelo que apoye la profesionalización de los servidores públicos, dichos propósitos, se contemplan en el Programa de Modernización Administrativa.

4.3. REINGENIERÍA ORGANIZACIONAL

Para adecuar el aparato burocrático a los grandes desafíos del país, es conveniente revisar todas las áreas administrativas y de apoyo para compactarlas y, reasignar sus recursos a las áreas sustantivas, para ello se pensó en la reingeniería organizacional que contempla una reforma al sistema integral de planeación - presupuestación, que implica transformaciones en el sistema de administración financiera y el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental; así como,

¹⁰⁹ SOLEDAD Loaeza, Guadalupe. *México 1968: los orígenes de la transición*. Foro Internacional. 1989, pp. 71-72.

cambios en la política de recursos humanos y, la implantación en todas las dependencias y entidades de la NEP y el SED a través de Indicadores.¹¹⁰

En toda organización destinada a la prestación de servicios o satisfactorios se requiere una permanente revisión de los objetivos, metas, políticas, procedimientos, estructuras, sistemas y control de actividades; además, también se necesita personal especializado que pueda realizar estas investigaciones para que de acuerdo con los resultados, emita opiniones y juicios acertados para corregir desviaciones o deficiencias y actualizar los procedimientos administrativos que generen nuevos proyectos administrativos.

La Reingeniería no es un sustituto para la dirección estratégica, debido a que no será de utilidad para perfeccionar un proceso que falla, pero al aplicar el proceso de reingeniería a una organización que posee una clara dirección estratégica y que se orienta sobre las competencias esenciales, esa organización tiene mayores posibilidades de lograr sus metas al fortalecer y combinar de manera creativa las oportunidades del cliente (ciudadano).

4.4. CALIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN

El concepto de Calidad ha sufrido una profunda transformación, desde su aparición; así, del clásico control de Calidad, como forma de detectar desajustes en las especificaciones técnicas de un producto, se ha pasado a definir la Calidad como el conjunto de características de un producto o un servicio que satisfacen las necesidades y expectativas del cliente; por lo tanto, Calidad significa situar al cliente en el centro de la actividad de las organizaciones, que deberán escucharle para diseñar sus servicios de acuerdo a esas necesidades y expectativas.

Esta idea de calidad se ha incorporado a la esfera de lo público, en la que el ciudadano puede ser considerado como cliente en la medida en que es receptor de la actuación de las administraciones públicas, cuyos principios de funcionamiento son, entre otros: la eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la

¹¹⁰ ARELLANO Gault, David. Op. Cit. p. 42.

racionalización y, agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.

Calidad significa satisfacer necesidades y expectativas de los ciudadanos, también supone reducir costos y mejorar los procesos, ajustándolos permanentemente de acuerdo a las exigencias de la sociedad; es por tanto eficacia y es eficiencia. Eficacia en tanto que el resultado de los procesos llevados a cabo en una administración pública tienen un impacto real en dichas necesidades y expectativas y; eficiencia en cuanto mejora la relación de recursos empleados-resultados obtenidos, reduciendo los costos necesarios para el funcionamiento de la organización.

La Calidad es excelencia en el producto, es cumplir con los requerimientos establecidos para satisfacer la demanda de los ciudadanos y exceder sus expectativas.

En nuestro país se han hecho algunos programas para mejorar la Calidad en la aplicación de la función pública, entre los más importantes podemos mencionar:

- A partir del sexenio 1988-1994, el Poder Ejecutivo estableció a través de diversos programas nacionales una serie de planteamientos en torno a la calidad este ejercicio se denominó Movimiento Nacional hacia la Calidad.¹¹¹
- El Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, fue expedido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del cual podemos afirmar que fue más específico en cuanto al tema de la Calidad, de tal forma que en él se contemplaba un apartado denominado “Movimiento Nacional de Calidad y Productividad”.¹¹²
- El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994;¹¹³ el cual incluye de manera general la adecuación de la estructura estatal para mejorar su desempeño.

¹¹¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, p. 49.

¹¹² *Programa Nacional de Capacitación y Productividad. La Nueva Administración Pública Federal.* Editorial CNCPAP, México 1992, pp. 497-498.

¹¹³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Op. Cit. pp. 13-15.

- El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEP) firmado por los sectores Obrero, Campesino, Empresarial y el Gobierno Federal en 1992.¹¹⁴
- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y, los programas sectoriales, mostraron interés por continuar con el impulso de años anteriores con respecto a la implantación de una cultura de la Calidad tanto en instituciones públicas como privadas y, son dos los programas que destacan por sus propuestas sobre el tema: Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.¹¹⁵

Por lo anterior, podemos dar cuenta que han sido muchos los esfuerzos por tratar de mejorar la Administración Pública, pero falta mucho por hacer en materia de planeación y control de calidad, la propuesta en este sentido centra su atención en que la modernización debe extenderse a todas las actividades de la organización para lograr lo que se denomina Calidad Total, para ello proponemos:

- Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
- Promover la Calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.
- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.
- Considerar al ciudadano como un cliente que recibe servicios, para esto es necesario orientar la administración hacia el ciudadano optimizando los procesos

¹¹⁴ TINOCO Sánchez, Hilda. *La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*. Editorial. INAP, Estado de México 1993, p. 57.

¹¹⁵ *Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROYECTO)*. Editorial SECOGEF, México 1995.

y dirigiéndolos hacia la satisfacción de los requerimientos de Calidad que demanda.

- La Calidad tiene cierto costo para las organizaciones, son muchas las actividades que no aportan valor añadido a los resultados ni responden a exigencias normativas, son numerosos los errores derivados de un funcionamiento organizativo deficiente, que también genera gastos; implementar un Sistema de Gestión de la Calidad Total implicaría reducir estos costes de la mala calidad, liberando recursos que podrían ser empleados en la mejora de los servicios.
- La Calidad la hacen las personas que integran la organización; por ello, Calidad Total representa gestionar los recursos humanos desde una filosofía de participación y motivación hacia la mejora, tratando de evitar los errores, incrementando así, la satisfacción de los empleados públicos.

Asumiendo que las administraciones públicas están inmersas en un entorno dinámico al que deben adaptarse de manera continua, donde las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas se producen incesantemente, deducimos que el tema de la Calidad puede resultar atractivo cuando se busca llevar a cabo un proceso de modernización en ánimo de mejorar los productos o servicios, pero inclusive como una alternativa para administrar una organización.

El modelo que proponemos es que la administración de los recursos públicos este centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado, para que de esta manera, permita gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. Para ello, es necesario que la focalización de la gestión pública hacia resultados, sea viable, en medida que vaya acompañada por sistemas de administración que contemplen flexibilidad en el manejo de recursos físicos, financieros y mecanismos de rendición de cuentas que involucren a toda la administración pública.

4.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos unilaterales y sin armonía con los ciudadanos.

La elaboración de programas no debe ser un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los individuos y los del Estado; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano común; entre la experiencia y el sentido innovador.

El ciudadano es el sujeto fundamental de la democracia, de ahí que los derechos y obligaciones de un ciudadano no están separados de su ámbito político.¹¹⁶ La participación ciudadana la podemos definir como aquella en la que los individuos ciudadanos con derechos y obligaciones toman parte en los asuntos públicos del Estado; así, la Participación Ciudadana apunta, fundamentalmente, a la relación entre el gobierno y los ciudadanos. La Participación Ciudadana implica, una relación activa con el Estado, requiere, el ámbito del espacio público, el ejercicio de las garantías individuales y los derechos sociales otorgados por el Estado.¹¹⁷

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar una gobernabilidad adecuada, pues a medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar las aspiraciones del sector social y que las instituciones públicas proporcionen soluciones factibles y oportunas.

Hablar de una ciudadanía activa, supera la concepción jurídicamente establecida, de una ciudadanía que se inconforma y reacciona ante la manera de hacer, decidir y

¹¹⁶ *Eslabón Introductorio. Conceptos de la Democracia*. Editorial Instituto Federal Electoral, México 2000, p. 3.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 5.

governar de las autoridades formales, ahora toma un nuevo contexto, la Participación de la Ciudadanía esta directamente determinada por la accesibilidad de la información, por lo cual, no basta con crear vías institucionales para la participación social dado que estas vías por sí solas, no garantizan que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales, no es suficiente con abrir la posibilidad de participación, sino que los ciudadanos deben ser apoyados y motivados para que su acción sea permanente y eficaz y, que contribuya a mejorar la gestión pública.¹¹⁸

El Gobierno debe reconocer como un capital político a la capacidad organizativa de sus gobernados. Dicha premisa implica un esfuerzo gubernamental de descentralización, no sólo del control administrativo en la prestación y dotación de servicios públicos, sino también del control político del espacio público sobre el que se gobierna. Los resultados de la participación ciudadana, en el ámbito de la política, deben permitir evaluar, por una parte, la capacidad de los ciudadanos como individuos, o bien como grupos organizados, para obtener respuesta a sus demandas o influir en las decisiones y acciones que lleva a cabo el gobierno y, por la otra, los logros que de la asignación de recursos o dotación de bienes y servicios por parte de la autoridad se obtienen a favor del bienestar de la sociedad.

Para ello y, de acuerdo con los preceptos de modernización a que hemos hecho referencia, la administración pública impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de Participación Ciudadana (encuestas, foros, reuniones temáticas, mesas de trabajo, consulta directa, etc.) para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, es de vital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración de programas y estrategias sectoriales, regionales e institucionales.

Para nuestro sistema gubernamental es de vital importancia establecer mecanismos que den certidumbre a los programas y proyectos, vigilar que están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del

¹¹⁸ ZICCARDI, Alicia (Coord). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Editorial

país. Se propone por ello, fomentar una cultura de la información dentro de la administración pública para promover la seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública de la Nación; crear un sistema de capacitación y de adopción de las herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos. Un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la administración pública terminen por imponer sus urgencias dejando de lado el valor que representa la consulta popular.

En este sentido, la Participación Ciudadana debe ser un proceso de generación de conciencia crítica, propositiva y corresponsable en el ciudadano, hablamos de un cambio en la cultura política de la sociedad, para crear un sentimiento de pertenencia en los asuntos públicos, ya que la Participación no es realmente efectiva mientras no se modifiquen y amplíen las relaciones de poder; en tal sentido, corresponde al gobierno la difícil tarea de sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abiertamente y asuma que su organización y participación permanente y sistemática, le dará la posibilidad de beneficiarse de una gestión pública más atenta a sus demandas y expectativas de desarrollo social.

CONCLUSIONES

La orientación estratégica de la reforma administrativa del Estado, involucra directamente al Sistema Presupuestario como base para la consolidación de una moderna gestión pública en México, donde se requiere la generación de compromisos permanentes de los sectores político, social y gubernamental.

La dinámica política y económica en la que se encuentra inmerso nuestro país plantea la definición de nuevas estrategias gubernamentales para modernizar la administración pública, con el propósito de fortalecer los procesos de planeación y acrecentar la participación ciudadana.

En este contexto, la reforma al sistema presupuestario, es producto de grandes transformaciones respecto de la reforma del Estado en su vertiente administrativa, para constituirse como una pieza clave del fortalecimiento gubernamental, mediante la generación de acciones encaminadas principalmente a mejorar la asignación, control y evaluación de los recursos, así como el impacto de los mismos.

Para la consolidación de la reforma presupuestaria resulta necesario, ampliar la base de contribuyentes y mejorar la forma de asignar, administrar, controlar y evaluar el gasto, con la finalidad de incrementar los niveles de vida y; por ende, recobrar la confianza de la población en la capacidad funcional de las instituciones públicas.

Una sólida reforma al sistema presupuestario, implica realizar una clara distribución de responsabilidades entre los distintos actores institucionales y los tres órdenes de gobierno con una mayor equidad y eficiencia, que permita superar el manejo discrecional del presupuesto por las distintas dependencias e instituciones; así como la falta de identificación de prioridades públicas.

Como base fundamental en la consolidación de cambios, transformaciones o reformas, en todo proceso político, económico o social, la planeación juega un papel importante, ya que es la encargada de coordinar y orientar los programas relacionados con el cumplimiento de las

CONCLUSIONES

funciones del Estado. Es sin lugar a dudas, la estructura fundamental de la Reforma al Sistema Presupuestario, en ella se definen los objetivos y tiempos para la consecución de las metas previamente establecidas.

El proceso de planeación debe fortalecerse como un ejercicio estratégico donde se involucre capacidad técnica y participación social, como un instrumento de cambio y renovación, que tiene por objeto asegurar una mayor capacidad de servicio del Estado a fin de afrontar las crecientes demandas de la sociedad.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) debe ser el instrumento que permita establecer las relaciones entre las dependencias e instituciones del sector público con la sociedad y los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de optimizar la planeación, ejecución y evaluación de la agenda nacional.

En el PND 1995-2000 se determinan objetivos y líneas de acción en relación con los propósitos del gobierno federal, pero no se señalan como se les va a dar cumplimiento; por ejemplo, en el Plan se planteó en el apartado de crecimiento económico que el PIB se incrementaría al 5% anual, pero se omite cuales serán los instrumentos para poder realizarlo. Esto trae como consecuencia que no existan compromisos reales y, por lo tanto, dificulta la evaluación del desempeño público.

Resulta necesario que el PND siendo el instrumento rector del proceso de planeación en México, además de señalar los objetivos y las metas planteadas, contemple los medios que se utilizarán para alcanzarlos y, más importante aún, mencionar la forma como se evaluarán los resultados de acuerdo a los recursos destinados a cada uno de los proyectos o programas de la administración pública.

La fecha en la que se presentan los programas sectoriales de todas las instituciones que integran la administración pública deben homologarse y con ello favorecer la coordinación entre el PND y los programas, condición necesaria para que el proceso de planeación cumpla con los objetivos planteados en términos de eficiencia y eficacia.

El proceso de planeación en México muestra inconsistencias importantes, lo que podemos constatar con el desfase existente entre la fecha de publicación del PND y el presupuesto anual con el que comienzan a operar las distintas dependencias de la administración pública; por lo anterior, la propuesta gira en torno a la necesidad de modificar la ley con el objetivo de que el Plan se publique el 1° de enero de cada sexenio y, con ello evitar que las actividades públicas inicien la atención de demandas sociales con el presupuesto programado y autorizado por el gobierno anterior.

Debemos entender que la planeación participativa nos conduce a la generación estratégica y racional de procesos integrales de información, para fijar prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas y, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la distribución de recursos.

Sin duda, la consolidación de un sistema operativo funcional de planeación, requiere de un federalismo que pase de un modelo centralista a una planeación más incluyente y democrática, donde se articulen los esfuerzos del sector público, social y privado, orientados a la consecución de objetivos y prioridades del desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado, pero principalmente bajo el escrutinio público.

La Reforma al Sistema Presupuestario, debe fortalecer el federalismo hacendario y evitar la excesiva autoridad del Gobierno Federal para asignar, distribuir y ejercer el gasto público, en este sentido, proponemos conferir mayor autonomía a los estados en materia fiscal que permita recaudar distintos tipos de ingreso, a fin de solventar las diversas necesidades de las entidades federativas.

Por lo que respecta a la participación del Poder Legislativo en la preparación del presupuesto público, éste ha tenido poco margen de maniobra en su elaboración y por ende, en la definición de políticas públicas socialmente necesarias. Una de las propuestas es que la Cámara de Diputados se involucre en el seguimiento y evaluación del desempeño de los programas de la administración pública, lo cual podría ser a través de las distintas Comisiones que integran ésta última.

CONCLUSIONES

Bajo esta perspectiva, se debe retomar la reforma propuesta al artículo 74 constitucional, en la que se señala que el Poder Ejecutivo envíe a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre, debiendo ésta última aprobarlo para el 15 de noviembre, a fin de que el Poder Legislativo tenga un plazo de tres meses para discutir de forma objetiva y responsable los posibles ajustes o reorientaciones del Proyecto con el objetivo de construir un puente de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y generar un presupuesto más eficiente.

El propósito de la Nueva Estructura Programática (NEP) es que el presupuesto público sea compatible entre la asignación del gasto y los objetivos gubernamentales; que la distribución de los escasos recursos sean focalizados a las prioridades sociales; eliminar el manejo discrecional de los recursos; cumplir con las políticas nacionales; optimizar los recursos fiscales y elevar la calidad de los bienes y servicios públicos; en este sentido, la NEP relaciona el gasto público con los resultados y el Presupuesto de Egresos de la Federación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El planteamiento hipotético que sirvió como hilo conductor para el desarrollo de esta investigación, se reafirma y se consolida en la base que sustenta la necesidad de transformar los procesos de planeación y control gubernamental, para garantizar una mayor transparencia en la asignación, distribución, aplicación y evaluación de los recursos públicos, mediante la instrumentación de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en donde conjuntamente se centre la atención en una mejor productividad del presupuesto dirigido a la medición de resultados.

La Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), son instrumentos factibles para lograr un seguimiento más objetivo de nuestras instituciones gubernamentales, que permiten arribar a soluciones presupuestarias viables, responsables y sustentables. Para ello la NEP y la SED, tienen el alcance de transparentar el gasto gubernamental y representan un avance hacia el objetivo de hacer más eficiente la actuación del gobierno mediante la aplicación de procesos de evaluación por indicadores, ambas herramientas permiten tener una visión más clara sobre la aplicación de programas, su financiamiento, sus alcances, metas y duración.

Es importante destacar el papel de los indicadores de desempeño en la NEP, ya que son parámetros de medición que permiten dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados con la aplicación de los recursos públicos y contar con la información necesaria para una adecuada toma de decisiones a efecto de implementar nuevas estrategias o reorientar el destino de los recursos.

Para garantizar eficiencia y eficacia en la aplicación presupuestal, es conveniente consolidar entonces, la NEP y el SED, lo que toma tiempo y demanda además reformas a las reglas para elaborar el presupuesto, así como la generación de compromisos inmersos en una nueva cultura administrativa basada en la ética, el buen desempeño y la responsabilidad.

El SED es el instrumento que evalúa periódicamente a la administración pública federal. La importancia de evaluar el desempeño y los resultados en el ejercicio del presupuesto público radica en que permite retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación; además, nos sirve para determinar la calidad de los bienes y servicios públicos, considerando la satisfacción de los usuarios y beneficios que recibe la población; para cumplir este propósito, es necesario que se obtenga información de distintas fuentes, tanto internas como externas, a efecto de que los análisis sean objetivos.

El SED permite realimentar el proceso de planeación al momento de establecer objetivos, elaborar indicadores y determinar metas; asimismo, proporciona información acerca de los costos y beneficios de los programas; la asignación del gasto es más racional debido a que los objetivos dependen de metas de desempeño y sus resultados.

Debemos considerar que el grado de capacidad técnica de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en la implementación de la NEP y el SED, por lo que es necesario realizar un estudio de mayor profundidad y alcance en las organizaciones de la Administración Pública Federal para detectar sus debilidades y, en consecuencia, estructurar planes alternativos que tomen en cuenta factores de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales a fin de mejorar y profesionalizar la función del servicio público, a efecto de incorporar programas de capacitación que impulsen la estabilidad y profesionalización en el empleo; asimismo fomenten la calidad y productividad laboral.

CONCLUSIONES

La evaluación del origen y la aplicación de los recursos públicos ha sido un quehacer permanente y prioritario por parte del gobierno y la sociedad en su conjunto, para ello fue creada la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que si bien es un avance significativo en la tarea de dar seguimiento en la utilización, asignación e impacto de los recursos públicos, no obstante, no se han alcanzado los resultados esperados, siendo éste un elemento de la agenda pendiente de la Reforma al Sistema Presupuestario.

Por otro lado, el privilegiar la cultura de la rendición de cuentas como uno de los valores indispensables del ejercicio cabal de una democracia que todavía no logra satisfacer las expectativas de los mexicanos, favorece la eficacia y la eficiencia administrativa, propicia la recuperación de la credibilidad en los dirigentes políticos y en las instituciones públicas.

Uno de los avances más importantes en materia de fiscalización de gastos es la creación de la Auditoría Superior de la Federación, la cual es autónoma y tiene facultades sancionatorias y resarcitorias. Además, es un organismo que combate la corrupción, proporciona claridad, transparencia y confianza en el uso de los recursos; acerca al gobierno con la sociedad y legitima el quehacer público.

Ahora bien, como base para la solución de las problemáticas que actualmente presenta la Reforma al Sistema Presupuestario en México, es conveniente la creación de una instancia autónoma e independiente del Poder Ejecutivo, encargada de medir y evaluar los resultados de la implementación presupuestal que realiza el gobierno federal, a través de un sistema claro y preciso de indicadores del desempeño, que coadyuve para recobrar la confianza de la ciudadanía en lo referente al uso y aplicación de los recursos públicos.

Es indudable que requerimos de claridad, transparencia y de la participación ciudadana para acercar las tareas del gobierno a la sociedad y, de esta manera, traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración, de supervisión y de promoción para hacer de la administración pública una esfera de confianza ante la ciudadanía.

La participación social implica la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos; esto genera un acercamiento entre gobernantes y gobernados, lo cual legitima la función pública; en la medida que los individuos se involucren en las tareas de gobierno mediante mecanismos corresponsables de participación ciudadana, se dará cumplimiento a las demandas de la sociedad.

Por último, la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario, es un elemento importante para la reorientación, aplicación y evaluación del gasto público; en tal sentido, corresponde al gobierno la tarea de sentar las bases para que la sociedad se involucre en la corresponsabilidad de participar en dicho proceso y beneficiarse de una gestión pública más atenta a sus demandas y expectativas de desarrollo.

ANEXO 1

Capítulos que conforman el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

CUADRO 6: SOBERANÍA

<p>DIAGNÓSTICO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El mundo actual, una vez desaparecido el bipolarismo, se caracteriza por una gran interacción política y económica. - El comercio internacional y la tecnología adquieren relevancia tal, que ningún país puede permanecer aislado a estas grandes fuerzas. - El nacionalismo, el terrorismo, las guerras civiles, la ecología y el narcotráfico, ocupan lugar preponderante en las relaciones internacionales. - La cooperación bilateral y multilateral, así como la pertenencia a las diversas agrupaciones económicas, se vuelve imprescindible para los países. - La defensa de la soberanía a finales del Siglo XX, se dará en razón de los nuevos retos que presenta el entorno mundial.
<p>OBJETIVO:</p> <p>Preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar la vigencia y la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanen de ella. Definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero y establecer nuestra identidad y cultura.</p>

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Preservar la integridad territorial del país y asegurar la plena vigencia del Estado de Derecho. • Coordinar a las dependencias y entidades, a los estados, a los municipios y colaborar con otras naciones y sus agencias de inteligencia en el combate al narcotráfico, al tráfico de armas y al terrorismo.
Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México en los países con mayor influencia en las relaciones internacionales y en los foros multinacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la capacidad de nuestras representaciones en el exterior, para promover los intereses políticos y económicos del país y, la cultura nacional. • Establecer alianzas estratégicas con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México.
Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los niveles del país.	<ul style="list-style-type: none"> • Formar un nuevo entendimiento con los Estados Unidos de América que articule y promueva los intereses de México. • Impulsar vínculos con Canadá y, lograr una mayor coordinación en foros multilaterales. • Fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político y de integración económica de América Latina. • Consolidar y, en su caso, crear los mecanismos de consulta política con las naciones de la OCDE. • Establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercial y de inversión con Europa y con las naciones del Asia Pacífico. • Promover la cooperación técnica y científica, educativa y cultural.

ANEXO 1

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p>Asegurar una vinculación profunda con las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la iniciativa "Nación Mexicana", a través de programas para afianzar vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos en el exterior. • Promover reformas legales para que los mexicanos preserven siempre su nacionalidad.
<p>Promover posiciones internacionales, acordes a las transformaciones internas y, en su caso, al principio de corresponsabilidad entre naciones, en torno a los grandes temas mundiales de la post-guerra fría; la estabilidad financiera, el libre comercio, la migración, los derechos humanos, el narcotráfico y el terrorismo y, el cuidado del medio ambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar procesos de pacificación y construir consensos amplios y viables en favor del desarme y la no proliferación de armas. • La reestructuración de los organismos internacionales. • Promover el diálogo intercontinental para la mayor coordinación financiera, comercial y de intercambio tecnológico.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 7: POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES

DIAGNÓSTICO	
<ul style="list-style-type: none"> - México tiene una larga tradición en la búsqueda de construir un país de leyes. - El marco jurídico es insatisfactorio para cumplir las metas de un Estado de Derecho. - Hay grandes retrasos en la aplicación efectiva de la ley. - Se presenta una situación de creciente inseguridad pública. - La delincuencia organizada experimenta un crecimiento significativo, especialmente la relacionada con el narcotráfico. - La capacitación y profesionalización del personal policial y de los funcionarios relacionados en las diversas facetas de la vida jurídica del país, acusan graves deficiencias. 	
Objetivo	
Construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho. Que la ley sea el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos.	
ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales, que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y generen un ambiente propicio para su desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad. • Establecer esquemas de coordinación vinculatorios entre los tres niveles de gobierno. • Hacer más eficientes los procedimientos de readaptación social.
Crear las condiciones que permitan al Estado combatir, de manera frontal y más eficiente, a la delincuencia organizada.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas de especialización de los cuerpos de seguridad encargados del combate al crimen organizado. • Intensificar la cooperación internacional para un mejor combate a la delincuencia organizada. • Revisar la legislación penal para posibilitar que se sancione a quienes se organicen para delinquir.
Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia, sean auténticos vigilantes de la legalidad y persecución de los delitos.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover reformas y acciones conducentes a perfeccionar y ampliar las formas de participación de las víctimas, o sus causahabientes, en las distintas etapas de procedimiento penal. • Apoyar programas de profesionalización, capacitación y actualización; y de difusión de los derechos humanos para ministerios públicos, policías, peritos y personal administrativo. • Revisión del marco normativo de la procuración de justicia
Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma profunda a los órganos de control interno y externo y actualización de su marco jurídico de actuación. • Promover el desarrollo de una instancia de fiscalización superior. • Impulsar los mecanismos de contraloría social. • Edificar una cultura que refuerce los valores éticos del servicio público.
Contar con un régimen en el cual todos puedan acceder a la justicia y satisfacer sus justas demandas, en el que los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y en donde se sancione con justicia a los infractores.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover acciones de coordinación y apoyo a los estados, para que cuenten con los recursos financieros y técnicos para la impartición de justicia. • Fortalecer el arbitraje, la justicia y la asistencia jurídica gratuita.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 8: POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Consolidar un régimen de seguridad jurídica en la propiedad y posesión de los bienes y en las transacciones de los particulares.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir costos en la formalización de las relaciones contractuales. • Reducir los tiempos de desahogo de los procedimientos legales. • Acelerar los procesos de reparto de tierras pendientes. • Instrumentar programas de regulación y titulación de predios particulares y modernizar los registros públicos de la propiedad.
Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección de los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar un Sistema Nacional de Información sobre derechos humanos. • Apoyar los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídica y penales. • Instrumentar campañas de comunicación que promuevan la conciencia del respeto de los derechos humanos.
Mejorar el acceso de los indígenas a la justicia.	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que la población indígena cuente con el apoyo legal en su lengua para defenderse. • Buscar los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta en su idioma, cuando ejerzan el derecho de petición.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 9: DESARROLLO DEMOCRÁTICO

DIAGNÓSTICO	
<ul style="list-style-type: none"> - El pleno desarrollo político ha sido una aspiración fundamental a lo largo de nuestra historia como nación libre y soberana. - Actualmente, la sociedad mexicana se caracteriza por la pluralidad, la diversidad y el dinamismo. - Se cuenta con un sistema de partidos vigoroso y plural, en competencia real por el voto. - Se han logrado avances en legislación electoral moderna, instituyéndose órganos profesionales. - Hay insuficiencias prevalecientes y graves carencias en desarrollo político. - Existe centralismo burocrático que inhibe el desenvolvimiento de regiones, estados y municipios. - Los organismos electorales no han alcanzado una vida plenamente autónoma, ni la celebración de comicios ha obtenido la confianza absoluta de la ciudadanía y de los contendientes políticos. - El sistema de rendición de cuentas por parte del Gobierno, es incipiente. 	
OBJETIVO	
La construcción de un pleno Desarrollo Democrático.	
ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Fortalecer el régimen de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que los partidos disfruten plenamente de todas las prerrogativas que establece la ley. • Asumir los cambios que los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión aprueben, respecto del órgano electoral y el sistema electoral.
Nueva relación entre los Poderes de la Unión.	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la independencia y disponibilidad de recursos humanos y materiales que permitan a cada uno de los poderes el ejercicio pleno de sus atribuciones. • Colaboración respetuosa y continua entre los poderes públicos, con el invariable apego de todos al Estado de Derecho. • Dotar al Poder Judicial de mecanismos efectivos de control sobre los actos de autoridad.
Por un nuevo federalismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la descentralización de funciones, recursos y programas hacia los estados y municipios. • Reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. • Ampliar cauces para que las comunidades definan sus programas prioritarios y cuenten con la capacidad de ejecución correspondiente.
Reforma de Gobierno y modernización de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar y acercar la administración a la ciudadanía. • Profesionalizar el servicio público. • Simplificar y adecuar los procesos administrativos.
Promover una intensa participación social.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una legislación que aliente las actividades de las organizaciones civiles. • Perfeccionar procedimientos permanentes de consulta con las organizaciones sociales.
Fortalecer la libertad de expresión y de prensa y, el derecho a la Información.	<ul style="list-style-type: none"> • Inquebrantable compromiso de respetar la libre manifestación de las ideas y, la libertad de escribir y publicar. • Dotar de autonomía al INEGI. • Consolidar la función pública de preservar y custodiar los acervos y los archivos de la Nación.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 10: DESARROLLO SOCIAL**DIAGNÓSTICO:**

No obstante los avances logrados en el Desarrollo Social durante décadas, persisten entre otros los siguientes retos:

- Hay más de 2 millones de niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela.
- Más de 6 millones de mexicanos, de 15 años y más, son analfabetas
- Alrededor de 10 millones de personas no tienen acceso regular a los servicios básicos de salud.
- El 44% de la población no se beneficia de seguridad social.
- El déficit nacional de viviendas es de 4.6 millones.
- En 1992 el 20% de la población de más altos ingresos concentra el 54% del ingreso nacional, el 20% más pobre recibe sólo el 4%.
- Cerca de 14 millones de mexicanos se encuentran en condiciones donde su ingreso total no alcanza para adquirir la canasta alimentaria requerida para su desarrollo físico y mental.
- En las comunidades indígenas se concentran los más altos índices de marginación y pobreza. El 41% de la población con más de 14 años es analfabeta y 37% no tiene ninguna instrucción escolar.
- De la población indígena que trabaja el 83% recibía menos de 2 salarios mínimos.
- En el sur de la república, 22% de los niños menores de 5 años presentan problemas de desnutrición, mientras en el DF alcanza el 6%.
- En las entidades más pobres la esperanza de vida al nacer es 7 años menor que en las entidades más prósperas. El sector rural concentra las 3/4 partes de la población con más pobreza.
- La mujer, los jornaleros agrícolas migrantes, los discapacitados y la población de la tercera edad no han sido integrados plenamente al desarrollo.
- Además, en los próximos 5 años, la población crecerá en poco más de 10 millones de personas.
- La Población Económicamente Activa crece en casi un millón al año.

OBJETIVO:

Propiciar la igualdad de oportunidades que aseguren a la población el disfrute de sus derechos individuales y sociales; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y disminuir la pobreza y la exclusión social. La política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista.

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ALGUNAS ACCIONES ESPECÍFICAS
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar la calidad del Sistema Educativo en beneficio de todos. • Mejorar el nivel y la calidad de los servicios de salud. • Promover la incorporación a la seguridad social de la fuerza de trabajo que ahora no goza de este beneficio. • Promover y fomentar las condiciones para que las familias y, en especial las que tienen mayores carencias, dispongan de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados y seguridad jurídica en su tenencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. ➤ Elevar la eficiencia terminal de la primaria y la secundaria. ➤ Fortalecer la educación tecnológica y la superior estimulando la calidad. ➤ Establecer un paquete básico de servicios de salud. ➤ Reorganizar el Sistema Nacional de Salud y descentralizar sus servicios. ➤ Reestructurar los esquemas de financiamiento de la seguridad social. ➤ Fortalecer los organismos promotores de vivienda. ➤ Mejorar y ampliar los servicios de financiamiento a la vivienda.
Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Regular los fenómenos que afectan a la población, en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impulsar la reducción en el ritmo de crecimiento de la población y promover su redistribución territorial. ➤ Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer.

REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO 1995-2000

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ALGUNAS ACCIONES ESPECÍFICAS
Promover el Desarrollo Equilibrado de las Regiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Se buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones. • Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, conforme a las potencialidades de las ciudades. • Revertir el deterioro económico y ambiental que ha sufrido el medio rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cerrar las brechas entre regiones canalizando recursos y facilitando la inversión productiva. ➤ Consolidar el desarrollo urbano de 100 ciudades estratégicas. ➤ Regular el crecimiento de las principales metrópolis. ➤ Culminar el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios.
Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar servicios básicos y promover la participación de los grupos más desfavorecidos en actividades que incrementen su productividad (los pobres, los indígenas, los jornaleros agrícolas, las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instrumentar el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar. ➤ Dotar a las comunidades marginadas con, al menos, un mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos. ➤ Otorgar apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso de las comunidades más marginadas. ➤ Ampliar la coordinación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para garantizar el acceso expedito de los pueblos indígenas, a la justicia. ➤ Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas y a las de la tercera edad.
Impulsar una Política Integral de Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la integración de las acciones que se llevan a cabo en materia de desarrollo social. • Impulsar la descentralización de la política de desarrollo social. • Corresponsabilizar a la sociedad y al Estado en la instrumentación de la política de desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delimitar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza. ➤ La sociedad deberá desempeñar, más activamente, la función de vigilancia de los programas y recursos. ➤ La Política de Desarrollo Social se concibe como una Política de Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 11: CRECIMIENTO ECONÓMICO

<p>DIAGNÓSTICO</p> <p>Insatisfactoria evolución de la economía mexicana debido principalmente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia del ahorro interno. Entre 1988 y 1994 disminuyó del 22% a menos del 16% del PIB. - Ahorro externo que se utilizó para financiar déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos y vinculada con un proceso de sobrevaluación del tipo de cambio. - Estructura económica con severas distorsiones, rigideces e inhibitoria de la inversión productiva y el empleo de la mano de obra. - Se han experimentado alteraciones drásticas en los ecosistemas. Cada año se generan más de 7 millones de toneladas de residuos industriales peligrosos y el 30% de residuos sólidos municipales no son recolectados. Elevada tasa de deforestación. Reducción de la fertilidad del suelo hasta en un 80% del territorio nacional. 29 de las 37 regiones hidrológicas están contaminadas. - Una tasa de crecimiento elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. - El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y sienta las bases de justicia distributiva que favorezca un desarrollo político armónico y democrático. 		
<p>OBJETIVO</p> <p>Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, el bienestar social de todos los mexicanos y la convivencia social fincada en la democracia y en la justicia. Se busca, una vez superada la crisis, un crecimiento anual superior al 5%.</p>		
ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ALGUNAS ACCIONES ESPECÍFICAS
<p>Ahorro interno base del financiamiento del desarrollo nacional, el ahorro externo como complementario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión. • Promover el ahorro privado, seguridad y rendimientos competitivos. • Fortalecer el sistema de la seguridad social, medio para estimular el ahorro interno. • Finanzas públicas sanas. Gasto corriente e inversión pública con criterios de eficiencia social. • Uso prudente del ahorro externo, que se traduzca en mayor inversión productiva y crecimiento del PIB. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos que gravan al consumo directamente y los que gravan a la renta. ➤ Procurar que el impuesto sobre la renta que pagan las empresas, promueva la reinversión de las utilidades. ➤ Ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva. ➤ En cuanto a las personas, se buscará que éstas dediquen una proporción más grande de su ingreso disponible al ahorro. ➤ Promover una mayor progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas. ➤ Otorgar seguridad jurídica plena a los contribuyentes, eliminar ambigüedades y asegurar sus medios de defensa. ➤ Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores. ➤ Ofrecer una mayor diversidad de instrumentos financieros particularmente para la población de menores recursos. ➤ Iniciar un amplio análisis del Sistema de Seguridad Social bajo el principio de que todo cambio debe ser a favor del trabajador. ➤ Buscar que los recursos provenientes del exterior se orienten sobre todo a la inversión productiva.

REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO 1995-2000

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ALGUNAS ACCIONES ESPECÍFICAS
Propiciar la estabilidad y certidumbre económica.	<ul style="list-style-type: none"> • Estricta disciplina fiscal. • Política cambiaria que evite sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real. • Política monetaria que propicie permanentemente estabilidad de precios. • Mantener una estrecha coordinación entre la SHCP y el Banco de México para el manejo de las políticas cambiaria y monetaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Correspondencia entre gasto e ingreso público. La política de gasto público será austera. ➤ Buscar la calidad del Gasto Público y su incidencia en el bienestar social y la inversión en sectores estratégicos. ➤ Establecer un sistema cambiario que ofrezca mayor predictibilidad. ➤ Cuidar la expansión del crédito interno.
Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar la demanda por empleo y elevar la productividad laboral; desregulación, estímulos fiscales y capacitación. • Promover la actualización tecnológica para alcanzar mayor crecimiento sustentable. • Desregular y fomentar la competencia interna y externa para aprovechar ventajas competitivas. • Garantizar el acceso de los productores nacionales, infraestructura e insumos básicos en condiciones adecuadas de calidad y precio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover que de los foros tripartitas surjan nuevas fórmulas que permitan el cabal financiamiento de la seguridad social. ➤ Poner en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral. ➤ Promover mayor inversión privada en investigación tecnológica. ➤ Simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones, incorporando a sus beneficios a las pequeñas y medianas empresas. ➤ Estimular el gasto privado en infraestructura. ➤ Alcanzar progresivamente estándares de calidad internacionales de los bienes y servicios productivos por el sector energético.
Política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.	<ul style="list-style-type: none"> • Frenar las tendencias de deterioro ecológico y promover inversiones en infraestructura ambiental, creación de mercados y financiamiento para el desarrollo sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introducir el ordenamiento ambiental del territorio nacional. ➤ Garantizar el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental. ➤ Atender y reforzar la infraestructura hidráulica. ➤ Incorporar esquemas fiscales y financieros que incentiven la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.
Aplicar políticas sectoriales pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar favorecer artificialmente el desarrollo de algunas actividades a costa de otras. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fortalecer el desarrollo industrial de sectores rezagados, intensivos en mano de obra y con potencial exportador. ➤ Establecer marco regulatorio que genere seguridad jurídica en la minería. ➤ Establecer instancia mixta de promoción al turismo con el sector público y privado. ➤ Otorgar apoyos directos, promover la capitalización y el desarrollo tecnológico del campo. Concluir el rezago agrario a través del PROCEDE.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

CUADRO 12: LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición a continuación se listan dichos programas:

- 1) - Programa para un Nuevo Federalismo
- 2) - Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
- 3) - Programa de Prevención y Readaptación Social
- 4) - Programa Nacional de Población
- 5) - Programa Nacional de la Mujer
- 6) - Programa de Financiamiento del Desarrollo
- 7) - Programa para Superar la Pobreza
- 8) - Programa de Desarrollo Urbano
- 9) - Programa de Vivienda
- 10) Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios
- 11) Programa de Modernización de la Administración Pública
- 12) Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
- 13) Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
- 14) Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
- 15) Programa de Política y Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones
- 16) Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
- 17) Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
- 18) Programa de Desarrollo Informático
- 19) Programa de Desarrollo Educativo
- 20) Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología
- 21) Programa de Educación Física y Deporte
- 22) Programa de Reforma del Sector Salud
- 23) Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
- 24) Programa de Desarrollo del Sector Turismo
- 25) Programa de Medio Ambiente
- 26) Programa de Pesca
- 27) Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
- 28) Programa Hidráulico
- 29) Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
- 30) Programa de Procuración e Impartición de Justicia
- 31) Programa para el Desarrollo del Distrito Federal
- 32) Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 1995-2000

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1993.

AGUILAR Camín, Héctor. *Después del Milagro*. Editorial Cal y Arena, México 1991.

AGUILAR Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Estudio Introductorio. Antología No.3. Editorial Porrúa, México 1993.

AGUIRRE Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México: Las nuevas paradojas del Estado*. Editorial IAPEM, México 1998.

ÁLVAREZ Enríquez, Lucia. *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. Colección La Democracia en México. Editorial La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México 1997.

AMARO Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Mc Graw Hill, Segunda Edición, México 1993.

ANGUIANO Equihua, Roberto. *Las Finanzas del Sector Público en México*. Textos Universitarios. Editorial UNAM, México 1968.

ARELLANO, David. *Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*. Editorial UNAM, México 1999.

ARELLANO, David; Cabrero, Enrique; Del Castillo, Arturo. *Reformando al Estado. Una visión del cambio gubernamental*. Editorial CIDE-Porrúa, México 2000.

ARELLANO, David. *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*. Editorial CIDE, México 2001.

ARREDONDO Muñoz Ledo, Benjamín. *Historia Universal Contemporánea*. Editorial Porrúa, México 1982.

BETTELHEIM, Charles. *Planeación y Crecimiento Acelerado*. Editorial FCE, México 1965.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Editorial FCE, México 1994.

BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México 1995.

BOISER, Sergio. *La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso, en Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Editorial Nueva Sociedad, Madrid 1991.

BIBLIOGRAFÍA

BURBANO Ruiz, Jorge y Ortiz Gómez, Alberto. *Presupuestos, enfoque moderno de planeación y control de recursos*. Editorial Mc Graw Hill, México 1998.

CABRERO, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. Editorial CIDE, México 1985.

CAIDEN, Naomi. *El Presupuesto Público entre la incertidumbre y la inestabilidad. Clásicos de la Administración Pública*. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – FCE, México 1999.

CAMACHO Solís, Manuel. *Cambio sin Ruptura*. Editorial Alianza, México 1994.

CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 6. Editorial Instituto Federal Electoral, México 1995.

CARRANZA Olmedo, Raúl. *Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos*. Editorial IAPEM, *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio (Memoria)*, México, No. 32, octubre-diciembre 1996.

CARRILLO Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1980.

Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal. Editorial SHCP, México 1997.

CERRONI, Humberto. *Política: Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Editorial Siglo XXI, México 1996.

CIDAC. *Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización*. Editorial Diana, México 1991.

COLMEIRO, Manuel. *Derecho Administrativo Español*. Editorial Madrid 1995.

CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. Editorial FCE, México 1990.

CROZIER, Michel. *Estado Moderno, Estado Modesto*. Editorial FCE, México 1987.

CROZIER, Michel. *La Sociedad Bloqueada*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires 1970.

CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Editorial FCE, México 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial McGraw Hill, México 1993.

DE LA CUEVA, Mario. *La Idea del Estado*. Editorial FCE, México 1994.

DEL RÍO González, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Cárdenas, México 2001.

DOUGLAS, North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial FCE, México 1990.

DROR, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. Editorial FCE, México 1990.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel, Barcelona 1970.

DWIGHT, Waldo. *Administración Pública*. Editorial Trillas, México 1967.

EASTON, David. *Esquema para el Análisis*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires 1973.

ELKINS, Arthur. *Administración y Gerencia*. Editorial FCE, México 1994.

FERNÁNDEZ Arena, José Antonio. *El Proceso Administrativo*. Editorial Herrero Hermanos, México 1993.

FISBACH, Oskar G. *Teoría General del Estado*. Editorial General, México 1968.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1997.

GARCÍA del Castillo, Rodolfo. *Aproximación a un Modelo de Seguimiento de Política Pública*. Editorial CIDE, Tesis, México 1989.

GARCÍA Martínez, José. *Fundamentos de Administración*. Editorial Trillas, México 1997.

GIL Villegas, Francisco. *Descentralización y democracia: una perspectiva teórica*, en Blanca Torres (comp.), *descentralización y democracia en México*. Editorial El Colegio de México, México 1999.

GOMEZ Granillo, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. Editorial Esfinge, México 1991.

GONZÁLEZ Parás, José Natividad. *La Administración Pública en la Reforma del Estado. Conferencia: La Reforma del Estado en la segunda mitad del sexenio*. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México 1998.

BIBLIOGRAFÍA

GOROZTIAGA, Ángel. *Manual de Presupuesto Programa Sector Público*. Editorial OCA, México 1979.

GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla, México 1986.

GUERRERO, Omar. *La administración Pública en el Estado Capitalista*. Editorial Fontamara, México 1986.

GUERRERO, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.

GUILLÉN Romo, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. Editorial Nuestro Tiempo, México 1985.

HAMPTON, David R. *Administración*. Editorial McGraw Hill, México 1989.

HABERMAS, Jurgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires 1975.

HABERMAS, Jurgen. *El Discurso Filosófico de la Modernidad*. Editorial Taurus, Buenos Aires 1989.

HAROLD, Koontz. *Administración*. Editorial McGraw Hill, México 1986.

HAROLD, Koontz y Cyril O'Donnell. *Elementos de Administración Moderna*. Editorial McGraw Hill, México 1998.

HEGEL, George Friedrich Wilhelm. *Lecciones sobre la historia de la filosofía*. Editorial FCE, México, Obra Póstuma, 1837.

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Editorial FCE, México 1990.

HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto y Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc Graw Hill, México 1991.

HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós, Buenos Aires 1968.

IRACHETA Cenecorta, Alfonso. *Planeación y Desarrollo: una visión de futuro*. Editorial Plaza y Valdés, México 1997.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Editorial FCE, México 1971.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría de la Administración*. Editorial Limusa, México 1987.

KAPLAN, Marcos. Compilador. *Estado, Derecho y Sociedad*. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie J, Enseñanza del Derecho y Material Didáctico. N°3, México 1981.

KLIKSBERG, Bernardo. *Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventas*. Editorial INAP, México 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Editorial INAP, México 1994.

MAJONE, Giandomenico. *Los Usos de Análisis de Políticas en la Hechura de las Políticas*. Editorial Porrúa, México 1992.

MARTÍNEZ Almazán, Raúl. *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Editorial INAP, México 1988.

MARTÍNEZ Morales, Rafael. *Derecho Administrativo*. Editorial Harla, México 1996.

MARTÍNEZ Villegas, Fabián. *Administración*. Editorial Creatividad y Administración, México 1992.

MARTNER, Gonzalo. *Planeación y Presupuesto por Programas*. Editorial Siglo XXI, México 1977.

MASSIE, Joseph L. *Bases de la Administración*. Editorial Diana, México 1972.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Porrúa, México 1993.

MELICHER, Robert W. *Administración Financiera*. Editorial C.E.C.S.A., México 1995.

MIKLOS, Tomas y Tello, María Elena. *Planeación Prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. Editorial Limusa, México 1991.

MUNCH Galindo, Lourdes. *Fundamentos de Administración*. Editorial Trillas, México 2000.

MUÑOZ Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial FCE, México 1991.

NOLTE, Detlef. *Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo. Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Europa-América del Sur. Editorial Nueva Sociedad, Madrid 1991.

BIBLIOGRAFÍA

OSBORNE, David y Geabler, Ted. *La Reinención del Gobierno*. Editorial Paidós, México 1997.

OSPINA Bozzi, Sonia. *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social*. Editorial CIDE, México 1993.

PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. Editorial INAP, México 1991.

PARDO, María del Carmen. *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*. Editorial INAP, México 1992.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. Tomo II, Editorial INAP, México 1984.

Programa Nacional de Capacitación y Productividad. La Nueva Administración Pública Federal. Editorial CNCPAP, México 1992.

PROKOPENKO, Joseph. *La Gerencia de la Productividad*. Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1994.

REYES Heróles, Federico. *Política y Administración a través de la idea de la vida*. Editorial INAP, México 1993.

REYES Ponce, Agustín. *Administración de Empresas*. Editorial Limusa, México 1976.

ROBBINS, Stephen. *Fundamentos de Administración*. Editorial Prentice May, México 1987.

RUSSELL L. Ackoff. *Un Concepto de Planeación de Empresas*. Editorial Limusa, México 1972.

SÁNCHEZ González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*. Editorial FCPYS UNAM, México 1997.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Editorial Patria, México 1997.

SCHMIDT, Samuel. *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar, México 1997.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1976.

SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México 1990.

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús J. *Esferas de la Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Editorial Instituto Federal Electoral, México 1996.

SOLEDAD Loaeza, Guadalupe. *México 1968: los orígenes de la transición*. Foro Internacional, 1989.

TERRY, George. *Principios de Administración*. Editorial CECSA, México 1973.

TINBERGEN, Jan. *Planificación del Desarrollo*. Editorial McGraw-Hill Book Company, Madrid 1967.

TINOCO Sánchez, Hilda. *La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*. Editorial IAPEM, Estado de México 1993.

TORRES, Blanca. *Descentralización y democracia en México*. Editorial El Colegio de México, México 1993.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Editorial IAPEM, México 1991.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Estado Gobierno y Políticas Públicas*. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1993.

VÁZQUEZ Nava, María Elena. *Contraloría Social y Reforma del Estado*. Editorial Porrúa, México 1994.

VÁZQUEZ Arroyo, Francisco. *Presupuesto por Programas para el Sector Público de México*. Editorial UNAM, México 1991.

VILLA Aguilera, Manuel. *La determinación histórica de las relaciones Estado-Sociedad*. Editorial Alianza, México 1989.

WEBER, Max. *El Político y El Científico*. Editorial Alianza, México 1989.

WILKIE, James. *La Revolución Mexicana: Gasto Federal y Cambio Social*. Editorial FCE, México 1989.

XIRAU, Ramón. *Introducción a la Historia de la Filosofía*. Editorial UNAM, México 1989.

ZICCARDI, Alicia. *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Editorial UNAM, México 1996.

HEMEROGRAFÍA

C.J.B. Bonnin. *Principios de Administración*. Revista de Administración Pública. Editorial INAP, México Mayo 1983.

GOODNOW, Frank, *Política y Administración: Funciones Primarias del Estado*. Revista Administración Pública. Editorial INAP, México Julio de 1980.

Revista de Administración Pública, Modernización de la Administración Pública. Revista de Administración Pública. Editorial INAP, México Mayo 1992.

Temas de Ayer y Hoy. Revista de Administración Pública. Editorial INAP, México Julio 1990.

Poder Ejecutivo Federal. *Glosario de Términos de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México 1992.

Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F. *Glosario de Términos de Evaluación de Programas*. México 1990.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2000.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Finanzas, México 1998.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Poder Ejecutivo Federal, México 1998.

Ley de Planeación. Poder Ejecutivo Federal, México 1998.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Poder Ejecutivo Federal, México 1998.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Poder Ejecutivo Federal, México 1998.

Ley General de Deuda Pública. Poder Ejecutivo Federal, México 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Poder Ejecutivo Federal, México 2000.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. México 2000.

Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Editorial SECOFI, México Agosto 1992.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial SECOGEF, (D.O.F. 14 de mayo 1986).

Reglamento de Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial SECOGEF, (D.O.F.) Enero de 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial SEGOB, (D.O.F.) 24 de diciembre de 1976: Reformas 29 de diciembre 1982, del 30 de Diciembre de 1983, del 21 de Febrero de 1992 y del 25 de mayo de 1992).

MANUALES, INFORMES Y PROGRAMAS

Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, SHCP, México, 1989.

Contabilidad Gubernamental. Boletín Informativo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública para el desarrollo de los sistemas de información sobre las finanzas públicas, Marzo de 1998.

Curso *Herramientas para el Análisis del Presupuesto Público Federal*. Programa Institucional de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México 1998.

Clasificador por Objeto del Gasto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas, México 1999.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal. Informe Previo de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1997, México. Gobierno del Distrito Federal.

Cuenta Pública 1997, 1998 del Gobierno del Distrito Federal, México. Gobierno del Distrito Federal.

Manual de Normas y Procedimientos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. Gobierno del Distrito Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 México, Poder Ejecutivo Federal.

Presupuestos de Egresos 1997, 1998 y 1999 México, Gobierno del Distrito Federal.

SALINAS de Gortari, Carlos. *Cuarto Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico, Presidencia de la República, México noviembre de 1992.

Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994. Editorial SECOFI, (D.O.F. 24 de Enero de 1990).

Sistema Nacional de Planeación Democrática México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto 1997.

OTRAS FUENTES

ASHFORD, Nigel, Davies, Stephen. *Diccionario del Pensamiento Político Conservador y Liberal*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires 1991.

BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México 1998.

MARTÍNEZ Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración*. Editorial Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1989.

Seminario *Finanzas Públicas del Distrito Federal*, programación, presupuestación y ejercicio del gasto. Editorial DGPCA, CMHALDF, CIDE, México 1998.