



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO  
DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL DURANTE EL SEXENIO  
DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA 2000-2006.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

PRESENTA

**JORGE SALVADOR GARCÍA RAMÍREZ**

Asesor: MTRA. OFELIA ALVARADO DOMÍNGUEZ

Marzo de 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mis queridos padres Minerva y Eliel, quienes me han heredado el tesoro más grande valioso que puede dársele a un hijo: Amor...*

*A quienes sin escatimar esfuerzo alguno, han sacrificado gran parte de su vida para formarme y educarme.*

*A quienes la ilusión de su vida ha sido convertirme en persona de provecho.*

*A quienes nunca podré pagar todos sus desvelos ni aún con las riquezas más grandes del mundo.*

*Por esto y más gracias.*

*A mi maestra y amiga Ofelia Alvarado Domínguez por su invaluable, apoyo, dedicación y respaldo.*

*A mi amigo Miguel Santillán Torres Torija por sus valiosas palabras y sabios consejos.*

---


	<b>ÍNDICE.</b>
---	----------------

<b>ÍNDICE.</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN EL GOBIERNO.</b>	<b>11</b>
<b>1.1. Teorías en torno al Estado.</b>	<b>12</b>
<b>1.2. El gobierno.</b>	<b>17</b>
<b>1.3. La administración pública como brazo ejecutor del gobierno.</b>	<b>18</b>
1.3.1. Funciones del brazo ejecutor del gobierno.	20
<b>1.4. ¿Para qué planear?</b>	<b>23</b>
1.4.1. La planeación.	23
1.4.2. La planeación estratégica.	25
<b>1.5. La planeación en la administración pública mexicana, una revisión normativa.</b>	<b>27</b>
1.5.1. La planeación en la Constitución.	27
1.5.2. Ley de Planeación.	28
1.5.3. Plan Nacional de Desarrollo.	30
<b>1.6. Conclusiones del capítulo.</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>HERRAMIENTAS DE LA PLANEACIÓN EN EL GOBIERNO.</b>	<b>34</b>
<b>2.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.</b>	<b>35</b>
2.1.1. Estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática.	37
<b>2.2. Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.</b>	<b>39</b>
2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo.	41
2.2.2. Programas a mediano plazo.	43
2.2.3. Programas sectoriales.	43
2.2.4. Programas regionales.	43
2.2.5. Programas especiales.	44
2.2.6. Programas institucionales.	44



2.2.7. Instrumentos operativos a corto plazo.	44
2.2.8. Programa anual global.	45
2.2.9. Programas anuales preliminares.	45
2.2.10. Programas anuales definitivos.	46
<b>2.3. Instrumentos Jurídicos para la aplicación de la Planeación Nacional.</b>	<b>47</b>
2.3.1. Ley de Ingresos.	47
2.3.2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	47
2.3.3. Convenios de Desarrollo Social.	47
2.3.4. Convenios de Coordinación.	49
2.3.5. Convenios de Concertación.	49
<b>2.4. Conclusiones del capítulo.</b>	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA Y LA APLICACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.</b>	<b>51</b>
<b>3.1. La importancia de la planeación estratégica en el gobierno.</b>	<b>52</b>
3.1.1. Elementos de la planeación estratégica.	53
3.1.2. Ventajas de la planeación estratégica.	58
3.1.3. Desventajas de la planeación estratégica.	59
<b>3.2. Agenda Presidencial del Buen Gobierno.</b>	<b>60</b>
3.2.1. Un gobierno honesto y transparente.	61
3.2.2. Un gobierno profesional.	64
3.2.4. Un gobierno digital.	66
3.2.5. Un gobierno con mejora regulatoria.	68
3.2.6. Un gobierno que cueste menos.	70
<b>3.3. ¿Qué es la innovación gubernamental?</b>	<b>72</b>
3.3.1. La antesala de la innovación gubernamental.	72
3.3.2. ¿Qué significa la innovación gubernamental en el gobierno?	75
3.3.3. Importancia de la innovación gubernamental en el gobierno.	80
<b>3.4. Conclusiones del capítulo.</b>	<b>83</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>84</b>

---

	<b>ANEXOS.</b>	<b>89</b>
	<b>Anexo A1</b>	
	El proceso de planeación.	90
	<b>Anexo A2</b>	
	Infraestructura de Apoyo.	102
	<b>Anexo A3</b>	
	La Estructura Institucional.	111
	<b>Anexo A4</b>	
	Instrumentos normativos, de mediano plazo.	117
	<b>Anexo A5</b>	
	Instrumentos operativos de corto plazo.	122
	<b>Anexo A6</b>	
	Instrumentos Administrativos.	130
	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>136</b>

---



## INTRODUCCIÓN.



## Introducción.

En la última mitad del siglo XX, más aún al inicio del nuevo milenio, los gobiernos se han visto en la necesidad de responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a las múltiples transformaciones ocurridas en materia tecnológica, política y económica.

En ese sentido, la necesidad de resolver problemas modificó el papel del gobierno, sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades básicas de la población. En suma, el gobierno se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar el quehacer gubernamental, convirtiéndose en el pilar del desarrollo político, económico y social, entendiéndolo como un proceso deliberador de cambio, tendiente a garantizar la igualdad de oportunidades a toda la población.

Por lo tanto, se necesita hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa.

Las sociedades actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de organizaciones que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con indicadores de desempeño, previamente establecidos, logrando con ello una óptima combinación de eficiencia y eficacia.

Las demandas de los ciudadanos se orientan hacia la generación de desarrollo sustentable, igualitario y democrático. Estas tienden a mejorar las condiciones sociales, modernizar y fortalecer las instituciones del Estado a partir de una nueva concepción del papel de este, en el proceso reformador vía un aparato gubernamental efectivo.

La creciente pérdida de credibilidad de los gobiernos, manifestada en la desconfianza de todos los actores de nuestra sociedad hacia la estructura institucional, así como a su limitada capacidad y eficiencia, ha conducido a los responsables de la administración pública a proponer y realizar un conjunto de reformas tendientes a revertir los procesos y procedimientos que hasta nuestros días han sido caracterizados por la ineficiencia, el dispendio y la baja calidad en los servicios ofrecidos.

La modernización de la administración pública debe llevar implícita la transformación de la burocracia. Tener como objetivo principal la continuidad de los programas, la consecución y logro de objetivos para que el gobierno funcione con arreglo a principios de eficiencia y eficacia, hoy entendida como efectividad.

La Administración Pública, debe ser entendida como un conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos, de sistemas, estructuras institucionalizadas que facilitan el cambio y el progreso en otras palabras, la administración pública es más un gobierno de los hombres, que una administración de las cosas.

Un elemento pilar del actuar gubernamental es sin lugar a dudas la planeación, función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus actividades; en formular planes, programas y proyectos; e identificar las medidas, estrategias y recursos para cumplirlos.

La planeación es un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, que facilita la toma de decisiones con base en un conocimiento general y objetivo de los hechos.

La ideal central de la planeación es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción, es necesario elegir la más adecuada para la realización de los valores establecidos

En ese sentido, el gobierno mexicano plasmó, las bases de desarrollo político, económico y social a través de los artículos 25° y 26° constitucionales respectivamente.

Convirtiéndose la planeación en el eje rector del actuar gubernamental lo cual permitió conformar el andamiaje institucional hasta materializarlo en lo que hoy conocemos como Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ante esta nueva realidad subyace la imperante necesidad de transformar el quehacer gubernamental vía la planeación estratégica herramienta que con sus ventajas y desventajas permite dar certidumbre a la toma de decisiones en el largo plazo, no desdeñando la importancia de la planeación tradicional, sin duda sus elementos permiten implementar tecnologías administrativas “nuevas”.

La planeación estratégica debe ser conceptualizada como instrumento sistemático que por su naturaleza nos ayuda a diseñar, políticas, programas, proyectos a efecto, de determinar las acciones que orienta, guían y modelan el ejercicio de gobierno.

En síntesis, el tema que nos ocupa, “La Planeación Estratégica como instrumento de modernización administrativa de la administración pública federal durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada 2000-2006” se inscribe dentro del largo camino que se inicia a partir de la antigua *polis*<sup>1</sup> griega, cuando las expresiones “Reforma del Estado”, “Buen Gobierno,” “Estado de Derecho”, “Interés Público”, “Administración Pública”, ya estaban en uso.

Por lo tanto, se puede afirmar que desde entonces, “el pueblo quería informarse”, y se juzgaba conveniente para el ejercicio democrático como una de sus características básicas “hacer rendir cuentas de su administración” a quienes desempeñaban los cargos públicos.

El trabajo se centrará en analizar el siguiente cuestionamiento. ¿Por qué la planeación estratégica es un elemento importante en el cotidiano ejercicio de gobierno? Una primera aproximación en cuanto a la pregunta planteada con antelación nos permite presumir que la planeación estratégica es una herramienta administrativa la cual nos brinda elementos que coadyuvan a la marcha coherente, eficaz y eficiente del quehacer gubernamental, en otras palabras, busca que la organización establezca ¿Quién es? ¿Qué quiere ser? y ¿Cómo es que llegará a serlo? en el corto, mediano y largo plazo.

El presente trabajo busca constatar de qué forma la planeación estratégica es importante en el ejercicio de gobierno, es decir, al momento de diseñar políticas, programas, proyectos que guían, orientan y coordinan el quehacer gubernamental.

---

<sup>1</sup> En ese sentido, la *polis* debe ser entendida como un todo articulado dentro del cual se desarrolla la actividad gubernamental.

Asimismo, investigación se encuentra dividida en tres grandes apartados los cuales tienen como objetivo general analizar a la planeación estratégica como herramienta que simplifica, unifica, hace más efectivos los esfuerzos del cambio en la administración pública. Focaliza los procesos y resultados hacia la consolidación de un gobierno efectivo; con el fin de responder a las necesidades de los ciudadanos de manera eficaz, eficiente y oportuna.

Para ello se utilizará una metodología que parte del método descriptivo-analítico a partir de un estudio de caso lo cual permite desarrollar una base teórico - metodológica sustentable que delinea, traza y matiza la problemática antes planteada, lograr mostrar al lector una visión integral de la importancia de la planeación y la planeación estratégica en el accionar del gobierno, en su brazo ejecutor la administración pública.

En el primer capítulo se abordan los elementos básicos que dan sentido y significado a la planeación y planeación estratégica a efecto, de consolidar una estructura que permita el entendimiento de esta.

El segundo capítulo describe los instrumentos que guían, orientan y coordinan el ejercicio de gobierno, es decir, coadyuvando al desarrollo político-administrativo de la administración pública.

Finalmente el tercer capítulo aborda la importancia de la planeación estratégica en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada como instrumento de modernización administrativa.

Dicha investigación pretende destacar los beneficios de la planeación como instrumento universal que no sólo se observa en el ámbito gubernamental sino alrededor de la propia actividad humana la cual permite racionalizar, jerarquizar y priorizar con el fin último de alcanzar los objetivos trazados con anterioridad.

---



## **CAPÍTULO 1**

### **IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN EL GOBIERNO.**

## CAPÍTULO 1

### IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN EL GOBIERNO.

#### **1.1. Teorías en torno al Estado.**

Uno de los aspectos que mayor interés ha despertado dentro de los estudios realizados por la ciencia del Estado se refiere al proceso que sigue la sociedad para establecer la organización estatal, porque constituye la base del actuar gubernamental, la razón de ser de la Administración Pública.

En este contexto, es importante señalar la diferencia entre plan, planeación y planificación. El plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos establecidos. La planeación implica el proceso requerido para la elaboración. En cambio la planificación es el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad.

Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados.

El presente trabajo pretende analizar a la planeación estratégica como herramienta que simplifica, unifica y hace más efectivos los esfuerzos del cambio en la administración pública. Focaliza los procesos y resultados hacia la consolidación de un gobierno efectivo; con el fin de responder a las necesidades de los ciudadanos de manera eficaz, eficiente y oportuna.

Como sugiere Jellinek, aquello que, no obstante los cambios y transformaciones de sus partes, subsiste y se conserva en forma permanente. El Estado es pues una categoría conceptual que permite interpretar la realidad fáctica.

En ese sentido, existen tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y, que a su vez, se complementan: a) Teorías Organicistas b) Teorías Sociológicas y c) Teorías Jurídicas.<sup>2</sup>

a) Las primeras representadas por las teorías organicistas, equiparan al Estado a un organismo biológico vivo, real; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, mediante un ingenioso análisis de sus múltiples semejanzas. Esta teoría fue desarrollada por los griegos entre los que destaca Platón, quien considera que en él se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo y por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y funciones del individuo”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México", en *Bases y estructura*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, p. 24.

<sup>3</sup> Abbagano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 448.

Por su parte, para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad se explica porque:

“La ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar al forma parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”.<sup>4</sup>

b) Desde la perspectiva de la teoría sociológica el Estado se concibe como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

En la edad media la voz del Estado, en términos políticos nace en las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo autor del Príncipe. En los siglos XV-XVI el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara entre sus enemigos.

El término Estado viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre del Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina *status* situación o condición de ser, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto se acerca más al término constitución modo de ser.

Dentro de esta teoría destaca el pensamiento de Thomas Hobbes en su libro Leviatan, lo define como un monstruo que domina Dios mortal. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a éstos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra.

“Una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como un autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como el juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.<sup>5</sup>

El concepto de Hobbes lleva inmerso la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por otra parte como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre el Estado y sociedad en dicho modo de producción. El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad considerada como la superestructura política de la economía y destinada asegurar el ejercicio libre del derecho a la propiedad y las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

<sup>4</sup> Aristóteles. *Política*, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 159.

<sup>5</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatan*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 141.

El Estado surge de las propias contradicciones históricas y del desarrollo de las sociedades, relacionado con todas estas instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Al respecto Federico Engels señala que:

“El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad. Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y esta dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos”.<sup>6</sup>

De acuerdo a esta concepción el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiesta en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía. Así más que un árbitro su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades son de explotación. El carácter que toma el Estado marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una relativa autonomía entre ambos.

En el Estado denominado capitalista por la teoría marxista, la clase dominante es la burguesía la cual hace valer sus intereses particulares, y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de intereses, el Estado toma dentro las siguientes funciones:

- 1.- Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
- 2.- Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. En ese sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto o representante de una Nación.
- 3.- Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpo policíaco-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.<sup>7</sup>

Para el marxismo, el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.”<sup>8</sup>

c) Teorías Jurídicas: La concepción de Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico lo encontramos con Hans Kelsen quien lo concibe desde su carácter normativo.

<sup>6</sup> Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial Progreso, Rusia, 1985, p. 173.

<sup>7</sup> Huacuja, M. y Wondelberg, José. “En torno a la concepción marxista del Estado”, En *Estado y lucha política en el México actual*, Editorial El Caballito, México, 1975, p. 263.

<sup>8</sup> Mario de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: “El Estado es una institución clasista, de las clases en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder.” en *La Idea del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 367.

“La ordenación llamada Estado, tiene ante todo el sentido de un orden normativo el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman) es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.”<sup>9</sup>

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda la problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

En realidad, la definición de Estado depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En el peor de los casos, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su objeto o bien una minimización de su naturaleza como sucede con el paradigma neoliberal que lo concibe como un sujeto al mercado y a sus necesidades utilitarias.

Al manifestar nuestra intención de ofrecer un concepto integral y orgánico de Estado, no pretendemos de manera alguna identificarlo con un organismo biológico. Simplemente recurrimos a dicha expresión para emplear una metáfora que nos auxilie en su estudio, a fin de identificar al Estado como un todo, al igual que un organismo biológico se compone de diferentes partes que funcionan coordinadamente y juntos integran una unidad. El término orgánico nos ayudará, asimismo, a describir la unidad Estado que surge de la interacción de varios elementos.

Por lo tanto, podemos afirmar que una de las manifestaciones más claras de la organización política de la sociedad es el establecimiento del orden jurídico, en el que quedan diferenciados los ámbitos de actividad de los gobernantes y gobernados lo cual se traduce, dentro de una concepción dinámica de la sociedad, en actos de obediencia y en actos de autoridad.

<sup>9</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, Editorial Colofón, México, 2005, p. 118.



Mencionadas estas referencias procuraremos identificar conceptualmente los elementos del Estado a fin de llegar a su definición integral. Dichos elementos deben considerarse dentro de una unidad coexistiendo ordenadamente y no en contraposición de unos con otros:

- El primer elemento es la comunidad de hombres libres que en uso de su facultad soberana es capaz de establecer una forma de organización política basada en las decisiones fundamentales que la propia comunidad ha tomado a lo largo de su evolución histórica.
- El segundo elemento es la permanencia y estabilidad de ese conglomerado humano radicado en un territorio cuyos límites se encuentran claramente determinados.
- El tercer elemento es el orden jurídico que es la expresión formal de toda organización política y el sistema encargado de regular las relaciones de todos los miembros de la comunidad (gobernados y gobernantes). Es, asimismo, elemento que garantiza la permanencia de la comunidad y le permite resolver sus conflictos en forma pacífica y ordenada, con base en los procedimientos institucionales.
- El cuarto elemento es el gobierno, compuesto por diversos cuyos titulares están encargados de garantizar la vigencia del orden jurídico, para lo cual cuentan con el poder de mando y coerción necesarios (sin coacción no hay derecho).
- Por lo que concierne al quinto elemento, Aristóteles al hablar de la finalidad de la polis, señalaba que ésta se organizaba en torno al bien común. “Al bien mayor entre todos decía habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad”.<sup>10</sup>

El Estado en la opinión de Jellinek, es la unidad de asociación más completa y poderosa y la que posee mayor número de fines constantes.

González Uribe afirma que la actividad del Estado tiende a la consecución de fines concretos y particulares que, al fin de cuentas, se unifican en un fin total omnicompreensivo: el bien de la sociedad entera.<sup>11</sup>

El Estado en pocas palabras, es el medio más idóneo que el hombre ha encontrado para la consecución de los fines sociales.

El Estado es una comunidad de hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la sociedad en su conjunto.

<sup>10</sup> Aristóteles. *Ética nicomaquea*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 157.

<sup>11</sup> González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 161.

## 1.2. El gobierno.

En el apartado precedente se señala que la organización estatal es el medio fundamental de la sociedad en su conjunto para garantizar la obtención de los fines sociales. Pues bien, el objeto de este apartado es analizar la naturaleza y funcionamiento de la organización política gubernamental.

El Estado como organización total de la comunidad requiere de un elemento dinámico que lo ponga en movimiento, y ese elemento es precisamente el gobierno. Señala Jellinek que de la propia naturaleza del Estado, es decir, en su carácter de asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de los órganos del Estado.

Sin embargo, se incurre en repetidas ocasiones en el error de confundir e identificar como un mismo elemento al Estado y al gobierno como si se tratara de lo mismo. Si bien es cierto que ambos se encuentran entrelazados, ello no quiere decir que sean iguales.

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y la sociedad. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El gobierno es “un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio del poder ejecutivo”.<sup>12</sup>

Puede afirmarse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, y decretos que van encaminados a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a esta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del gobierno con ella. Los instrumentos de que hablo tienen su manifestación concreta y clara en la administración pública.

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, “la acción del gobierno consiste en la “transmisión” y su autoridad es de “vigilancia y censura” es pasivo y no activo”.<sup>13</sup>

En el caso mexicano, el gobierno se define como: “el poder público que dimana del pueblo por el cual este ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública en el Estado capitalista*, Editorial Fontamara, México, 1986, p. 73.

<sup>13</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, Editorial Harla, México, 1990, p. 90.

<sup>14</sup> Secretaría de la Presidencia. *Glosario de Términos Administrativos*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976, p. 93.

### **1.3. La administración pública como brazo ejecutor del gobierno.**

La administración pública debe ser concebida como parte integrante del órgano ejecutivo de gobierno del Estado y no como un ente aislado.

En ese sentido, dentro de este trabajo nos interesa destacar a la primera modalidad, es decir a la actividad, debido a que es en la actividad donde se aplican las reformas, innovaciones y programas de modernización administrativa.

La administración pública es el brazo operativo del gobierno, la cual posee diferentes connotaciones las cuales posteriormente serán analizadas, al igual que sus distintas formas de pensamiento.

“La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos sobre la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.<sup>15</sup>

De esta forma todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de políticas sociales, fiscales, así como, en el sector educativo, de seguridad social, vivienda que al concretarse se hacen visibles en la administración pública.

“La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad en pocas palabras la administración pública es la vida real del Estado”.<sup>16</sup>

Cada día se ve mas clara la idea de que la administración por si misma es un todo orgánico, estructural y funcional, constituye una verdadera institución de derecho público con personalidad para efectos jurídicos no sólo frente a los particulares sino también en relación con los demás órganos gubernamentales.

El objeto o fin de la administración pública es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental coordinar esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: “el bien común”.

De ahí la justificada definición de Woodrow Wilson al señalar que la administración es el “brazo ejecutor del gobierno” que realiza la función más importante del Estado. Lo antes escrito nos permite establecer a continuación algunas acepciones de connotados estudiosos de la Administración Pública:

<sup>15</sup> Op. cit., p. 73.

<sup>16</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 10.

La Real Academia de la Lengua Española señala que la administración pública:

“Es la acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”.<sup>17</sup>

Desde otra perspectiva Carrillo Flores señala que:

“La administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y por ultimo pero no menos importante una orientación política”.<sup>18</sup>

Interesa particularmente a Carrillo Flores demostrar la validez de ambos enfoques en el estudio de la administración pública, la que contiene elementos generales como una acción humana planificada para la obtención de fines; una actividad continua en el desarrollo de dicha acción y la persistencia en el propósito, así como la jerarquización de valores y prioridades.

El precursor de la administración pública moderna, Woodrow Wilson en 1887 la concebía como:

“La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo”.<sup>19</sup>

Por su parte, Marshall Dimock define y delimita de manera clásica el campo de estudio de la administración pública en los siguientes términos:

“La administración se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de éstos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración”.<sup>20</sup>

En síntesis, se afirma que la administración pública puede ser identificada como:

- El brazo ejecutivo del gobierno;
- La formulación e implementación de las políticas públicas;
- Un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana, en una colectividad.

<sup>17</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa-Calpe, España, 1990, p. 26.

<sup>18</sup> Carrillo Flores, Antonio. *La justicia Federal y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 10.

<sup>19</sup> Woodrow, Wilson. “Estudio de la Administración”, en Dwight Waldo, *Administración Pública*. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, Editorial Trillas, México, 1985, p. 85.

<sup>20</sup> Marshall, Dimock. *The Study of Administration*, *American Political Science Review*, XXX, Número 1°, febrero de 1937, pp. 31-32.

### 1.3.1. Funciones del brazo ejecutor del gobierno.

Señalábamos en el apartado anterior la importancia de entender a la administración pública como el “brazo ejecutor del gobierno” ello nos permite abordarla como un todo orgánico y funcional, dentro de este revisaremos las funciones que contribuyen a la marcha coherente y eficiente del quehacer gubernamental.

Los múltiples actos y tareas desplegadas por la administración pudieran subdividirse básicamente en las siguientes funciones: 1) realización de actos administrativos, jurídicos y materiales; 2) prestación de servicios públicos y, 3) producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas.

Con el transcurso de los años se ha llegado a identificar ciertas funciones esenciales a toda organización gubernamental, sin las cuales no tendría razón de ser la existencia del Estado.

Las funciones gubernamentales, desde nuestra perspectiva aún subsiste con plena vigencia y validez la clásica división desde el punto de vista material de las funciones públicas en: legislativa, judicial y ejecutiva.

**Función Legislativa:** se ejerce para reglamentar la organización total del Estado, para regular tanto a la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como a las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente.

**Función Jurisdiccional:** tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico supremo, mediante resoluciones fundadas en el derecho, que resuelven conflictos de competencias, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre particulares mismos. Dichas resoluciones se traducen en sentencias cuyo poder coactivo hace posible la vigencia del derecho.

Esta función se ejerce a instancia de parte (pública o privada) y conforme a un proceso preestablecido. El poder coactivo es un elemento esencial de esta función, ya que sin la coacción no puede existir el derecho. En otras palabras, puede afirmarse que la esencia de la función jurisdiccional estriba en el control de la legalidad.

**Función ejecutiva:** comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. Jellinek destaca la función ejecutiva al señalar que:

“La administración, que contiene en sí ya al gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales”.<sup>21</sup>

La función ejecutiva tiene gran importancia en el desenvolvimiento del Estado y reviste caracteres de complejidad en su análisis, por ejemplo, comprende actividades para la ejecución de leyes, la satisfacción de necesidades colectivas y la dirección del Estado en su conjunto. La función administrativa se caracteriza por una gran flexibilidad, en virtud de tener que atender a circunstancias sumamente cambiantes.

<sup>21</sup> Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 463.

La función ejecutiva pone en actividad al Estado mismo y traduce en actos concretos los mandamientos populares establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Es la actividad mayormente percibida por la sociedad, mediante ella el gobierno entra en contacto directo con los ciudadanos. Asimismo, compete a esta función el desarrollo de las actividades políticas y de gobierno del Estado en sus esferas interna e internacional.

En lo concerniente al aspecto orgánico de administración pública mexicana la Ley Orgánica señala con toda precisión las instituciones que la componen; en cuanto al aspecto funcional, ha identificado y regulado las funciones generales fundamentales que debe desarrollar el aparato administrativo federal, y son básicamente: 1) la administración interna; 2) la planeación, programación y presupuestación; 3) la contabilidad, información y estadística; 4) la gestión de personal público, y 5) la administración de recursos materiales y financieros. Cada una de estas funciones ha sido regulada por diversas disposiciones jurídicas, que se originan y apoyan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Por la importancia que reviste para los efectos de este trabajo, haremos un somero análisis de las siguientes funciones:

- a) Administración Gubernamental Interna.
- b) Planeación, Programación y Presupuestación.

En congruencia con la tesis que hemos sustentado en el sentido de que la organización administrativa es por naturaleza cambiante, en virtud de las constantes modificaciones y adecuaciones que debe recibir para responder a nuevas demandas y circunstancias históricas, la labor de modernización administrativa adquiere naturaleza de función permanente del gobierno y no de acción gubernamental ocasionada o aislada.

Con el objeto de que el importante programa el que estuvo en operación e instrumentación por la administración del ex presidente José López Portillo no quedará en el tiempo reducido a una mera acción coyuntural, se decidió institucionalizar la función de administración interna del gobierno mediante acuerdo presidencia publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1979, a partir del cual debe ceder su lugar, el concepto de “reforma administrativa” pues éste tiene más bien una connotación espacio-temporal referida a un programa específico de gobierno.

La institucionalización de la función administrativa interna del gobierno federal se establece en los siguientes dispositivos jurídicos básicos: 1) Artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al Presidente de la República para “estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución”, 2) El Acuerdo Presidencial del 3 de enero de 1977, creó la Coordinación General de Estudios Administrativos directamente adscrita a la Presidencia de la República encargada de ejercer la función administrativa interna del gobierno; y, 3) El acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979, por el “cual las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa”. Mediante este se concentro y unifico en un sólo instrumento un importante número de disposiciones jurídicas emitidas con anterioridad. Se establecieron tres características del proceso administrativo: permanente, programado y participativo.

Con toda seguridad podemos afirmar que las funciones de planeación, programación y presupuestación, junto con la administración interna, constituyen el pivote, que poco a poco ha dado coherencia, unidad, eficiencia y orientación al quehacer de la administración pública. Señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal deberán conducir sus actividades en formada programada y con base en las políticas, que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo federal”.<sup>22</sup> Añade la propia Ley “Las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuestación, informática y estadística, recursos humanos, materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo federal”.<sup>23</sup>

En ese sentido, Carrillo Castro señala que la planeación en México es un proceso ampliamente participativo obligatorio para el sector público e inducido y concertado por lo que se refiere a los sectores social y privado, pero dichos compromisos, en su opinión, se vuelven exigibles una vez que han sido libre y responsablemente concertados.<sup>24</sup>

Con el objeto de fortalecer el sistema de planificación económica del país uno de los actos iniciales del entonces gobierno del ex presidente López Portillo fue el envío al Congreso de la Unión de las iniciativas de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal; de la del Presupuesto de Egresos de la Federación, Contabilidad y Gasto Público Federal y de reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

El programa que en esta materia se llevó a cabo por parte del gobierno federal planteó el cumplimiento de los siguientes propósitos:<sup>25</sup>

- a) Mejorar la administración del personal al servicio del Estado
- b) Promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos: y
- c) Garantizar los derechos de los trabajadores.

<sup>22</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 9º.

<sup>23</sup> *Ibidem*, Art. 20º.

<sup>24</sup> Carrillo Castro, Alejandro, “El Derecho y la Programación”, en *Instrumentos para la conducción democrática del cambio social*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis N° 18, México, 1979, p. 35.

<sup>25</sup> *Reestructuración General de Administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.

## 1.4. ¿Para qué planear?

La más arcaica y primitiva posición del hombre ante situaciones problemáticas ha sido reaccionar, tratar de resolver los problemas donde y cuando éstos se presentan, aprovechando todos los recursos e instrumentos disponibles en ese lugar y en ese momento.

Sin embargo, la capacidad del hombre de pensar, imaginar, crear abstracciones, desde siempre y de manera diversa, le brinda la posibilidad de anticipar y anticiparse a los problemas por venir. Gracias a ello es capaz de prever, predecir, prevenir, preparar; esto es, de tomar decisiones y adoptar posiciones previas a las situaciones problemáticas.

Todo ello le ayuda a prepararse mejor para la situación previsible a contar con los mejores o mayores recursos para enfrentar e, inclusive, a evitar tal situación, a reducir sus efectos perniciosos, o aprovecharla como oportunidad en beneficio particular o grupal.

Para ello planeamos, para salir airosos de las situaciones problemáticas (presente o futuras) para enfrentarlas racional y organizadamente, para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización.

Así, se planea tanto con fines de racionalidad y de eficacia (alcanzar las metas planteadas), como con propósitos de eficiencia (alcanzarlas con el menor costo posible y de trascendencia (lograr el mayor impacto posible).

### 1.4.1. La planeación.

En la última mitad del siglo XX, más aún al inicio del nuevo milenio, los gobiernos se han visto en la imperante necesidad de responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a las múltiples transformaciones ocurridas en materia tecnológica, política y económica.

En ese sentido, la planeación se convierte en un instrumento prioritario para racionalizar la toma de decisiones; su éxito depende de la manera en que se enfrentan los problemas y se conjugan los elementos creativos, los recursos, las prioridades y las alternativas de solución que permitan el logro de los objetivos con mayor eficacia y eficiencia.

La planeación en pocas palabras, es la búsqueda creativa, organizada, sistemática, sistémica y comprometida de incidir sobre el futuro. Planear implica crear escenarios y determinar objetivos, y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados y asegurar el control de los procesos.

Toda la planeación es fundamentalmente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de escoger, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Los planes y la planeación se refieren necesariamente a actividades futuras, cuya orientación y propósito han sido trazados de antemano.<sup>26</sup>

En términos concretos, planear significa llevar a cabo de acciones de planeación; implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos.

<sup>26</sup> Guzmán Valdivia, Isaac. *Problemas de Administración de Empresas*, Editorial Limusa-Wiley, México, 1990, p. 17.



De acuerdo con ello, la planeación se puede definir como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (humanos, materiales, financieros y de tiempo) para el logro de fines determinados.<sup>27</sup>

El carácter anticipatorio de la planeación implica necesariamente que ésta debe ser realizada previamente a los sucesos. En ese sentido, se planea con, por lo menos, uno de los dos siguientes objetivos en mente:

- Aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que, se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.
- Aprovechar posibles conjeturas favorables.

La planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. Se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar el objetivo. La definición de éste y la selección del curso de acción integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituye un ejercicio de planeación. Adoptar estas decisiones y actos significa aceptar todo tipo de organización el esquema más racional para definir y concretar el futuro deseable. Ello implica el uso del conocimiento objetivo disponible que permita la orientación de decisiones sobre el futuro del quehacer gubernamental.

La planeación, como técnica o instrumento, se encuentra destinada a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones. Su éxito depende de la manera en que se enfrentan las limitaciones del proceso al recurrir al pensamiento creativo para seleccionar nuevas opciones de operación. En consecuencia, además de un instrumento de racionalización, constituye un hecho de objetivación y creación de alternativas en términos sociales.

De esta manera, si bien la planeación se ha apoyado tradicionalmente en una concepción de racionalidad formal, por las circunstancias actuales resulta necesario considerar factores creativos menos racionales y actividades alternas que se encuentren mejor identificadas con la situación económica y social. Con base en lo anterior, se parte de una concepción más allá de esquemas solamente racionales y se incorporan instrumentos eminentemente creativos.

La planeación así concebida no significa solamente crear planes de acción y ejercerlos; implica, también, el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte, en los cambios coyunturales, la orientación y el ritmo de las variables socio económicas en aras de que prevalezca una mayor racionalidad social. Este enfoque concede a la planeación una connotación más amplia: la creación.

En este sentido, la planeación es eficaz porque racionaliza, prevé y facilita la creatividad; es decir, permite opciones de variables y recursos que coadyuven a la aplicación del proceso o sistema de planeación seleccionado, conforme a los requerimientos de cada entidad gubernamental u organización.

Como instrumento, la planeación se convierte en un factor gradual de cambio que debe crear las condiciones para afectar el presente y comprometer el futuro.

<sup>27</sup> Miklos, Tomás y Tello, María Elena. *Planeación Interactiva*, Editorial Limusa-Noriega, México, 1993, p. 25.

### 1.4.2. La planeación estratégica.

La planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una institución u organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados que pongan en práctica las políticas y estrategias que los lleven a lograr los objetivos y propósitos fundamentales.

De entre las múltiples concepciones existentes de estrategia, cabe rescatar aquella que la considera como el conjunto de características básicas de la dinámica armónica que conviene generar entre una situación o una organización actual y su futuro, su entorno y su propia estructura interna. Al ensamblaje cronológico de estas múltiples características progresivas (las cuales suelen plantearse en términos de objetivos), que van desde el inicio de la planeación hasta alcanzar los objetivos y los escenarios deseados y posibles, se le denomina “planeación estratégica.” Esta característica del proceso permite vincularla con claridad la planeación estratégica con la planeación prospectiva; hacer depender a la primera de esta última.

Así, la planeación estratégica invita a visualizar el corto, mediano y largo plazo. Ahora bien, desde una visión histórica, fuera de sus acepciones dentro de la milicia, la concepción del término estrategia proviene de la práctica administrativa:

a) La planeación trata con el porvenir de las acciones actuales. Esto significa que planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionadas con una decisión real intencionada. La planeación estratégica también observa las posibles alternativas de cursos de acción en el futuro y al escoger determinadas opciones, éstas se convierten en la base para que se tomen las mejores decisiones en el presente. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgirán en el futuro, los cuales, combinados con otros datos importantes, serán la base para que se tomen las mejores decisiones en el presente. Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.

b) La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas; define estrategias y políticas para lograrlas, y desarrollar planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y obtener los fines buscados.

También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación deben hacerse, cuándo y cómo deben realizarse, quiénes lo llevarán a cabo y qué se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida.

Para la mayoría de las instituciones, la planeación estratégica representa una serie de programas producidos después de un periodo de tiempo específico. También debería entenderse como un proceso permanente, especialmente cuando a la formulación de estrategias, ya que los cambios en el ambiente son continuos. La idea no es que los programas se cambien a diario sino que la planeación debe realizarse en forma continua y ser apoyada por acciones apropiadas cuando sea necesario.

c) La planeación estratégica es una actitud, una forma de vida; requiere de dedicación para actuar con base en la observación del futuro y determinación para planear constantemente y sistemáticamente como parte integral de la dirección. Además representa un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritos. Para lograr mejores resultados los funcionarios públicos de alto nivel y burocracia de la entidad gubernamental deben creer en el valor de la planeación estratégica y deben tratar de desempeñar sus actividades cotidianas lo mejor posible. Ackoff dice: “No hacerlo bien no es un pecado, pero no hacerlo lo mejor posible, sí lo es”.<sup>28</sup>

El proceso de planeación estratégica forma parte de un proceso mayor denominado administración o dirección estratégica. Se basa en la convicción de que toda la organización debería monitorear continuamente tanto los sucesos externos e internos como sus tendencias, para que puedan tomarse decisiones y realizarse cambios necesarios en forma oportuna, cuando y donde se requieran.

En el entorno social, económico y político de los últimos tiempos, mucho más que en cualquier época, lo único constante y seguro es el cambio. El ritmo y magnitud de los cambios que afectan a las organizaciones se incrementa velozmente. Solo las organizaciones bien dirigidas pueden manejar en forma correcta y provechosa el cambio, adaptando permanentemente (como nunca antes había sido necesario) sus estrategias, estructuras, burocracias de manera que puedan sobreponerse a las tempestades y beneficiarse de las fuerzas que diezman o incrementan la competitividad del actuar gubernamental.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ackoff, Rusell. *Rediseñando el Futuro*, Editorial Limusa, México, 1981, p. 34.

<sup>29</sup> Fred R. David. *Concept of Strategic Management*, Maxwell McMillan International Editors, Estados Unidos de América, 1991, pp. 39-40.

## 1.5. La planeación en la administración pública mexicana, una revisión normativa.

### 1.5.1. La planeación en la Constitución.

El esfuerzo institucional de planeación se inicia con la reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución, lo que no significa que antes de ella no hubiera existido planeación, dado que cualquier forma de presupuestación la implica, y en las páginas subsecuentes se analizará su proceso evolutivo.

El Fundamento legal para que el gobierno ejerza la rectoría económica se encuentra a partir de esa reforma en el precepto constitucional que lo faculta a establecer un Plan Nacional de Desarrollo, con base en la Ley de Planeación que reglamenta dicho artículo.

Con el propósito de consolidar las facultades que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, a partir de diciembre de 1982<sup>30</sup> referidas al interés general y limitado por la propia Constitución y sus leyes reglamentarias que confirmaron el principio de la rectoría económica del Estado.<sup>31</sup>

Lo novedoso fue que además se abrieron conductos para la expresión de las pretensiones de la población respecto a las tareas encomendadas al gobierno, para lo cual se estableció que el Estado organizaría un Sistema de Planeación Democrática que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para asegurar la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Los objetivos de la planeación determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, incluyeron la participación de los diversos sectores sociales con el fin de recoger sus demandas e incorporarlas en el Plan de Desarrollo, como en los programas específicos que en el se contuvieran.

Figura 1-1 La Planeación en la Constitución.

ANTES DE LA REFORMA DE 1983.	DESPUÉS DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 03 DE FEBRERO DE 1983.
<p>Art. 25º: La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>Art. 26º En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente.</p>	<p>Art. 25º. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta constitución.</p> <p>El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará acabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p> <p>Art. 26º. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diferentes sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y Programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Antología de la Planeación, coeditada por el Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982-1985.

30 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25º y 26º, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de febrero de 1983.

31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 31º, frac. IV; art. 73º, fraccs. VII, VIII, XVIII y XXIX; art. 74º, frac. IV.

La Constitución faculta al Ejecutivo para establecer un Plan Nacional de Desarrollo en el que se determinen los criterios para la formulación, ejecución, control y evaluación de dicho plan y de los programas de desarrollo que abarque. Asimismo, deben señalarse en dicho documento los órganos responsables del proceso de planeación, así como las bases para que el Ejecutivo federal coordine su acción con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios, concierte con los particulares las acciones que éstos deben realizar durante la elaboración y ejecución de dicho proceso, e induzca su actividad de acuerdo con los objetivos del desarrollo.<sup>32</sup> De esta forma la ley suprema, al mismo tiempo concede al Estado la conducción de la economía, sienta las bases para la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus ámbitos de competencia.<sup>33</sup>

### 1.5.2. Ley de Planeación.

Por ser el sector público de la economía una de las bases que permite al Estado ser el rector del desarrollo nacional, era necesario que actuando como un factor de equilibrio entre los sectores económicos, asumiera el compromiso de fomentar el bienestar de las mayorías y consolidar la independencia económica. Para proceder a ello era indispensable que la rectoría del Estado se rigiera por una ley.<sup>34</sup>

En este contexto, por planeación ha de entenderse el instrumento para modificar la realidad social de acuerdo con los valores del proyecto nacional haciendo uso de la facultad y el deber de utilizar los mecanismos que el Ejecutivo tiene para orientar la acción gubernamental social hacia los grandes objetivos del desarrollo social-económico, a través de la organización racional, permanente y sistemática tanto de las tareas que la administración se propone realizar para conseguir determinados objetivos, como la vigilancia a la que se somete para garantizar que las acciones ejecutadas guarden relación con los objetivos previstos, y que los efectos de ellas coincidan con los fines preestablecidos en un proceso continuo de retroalimentación.<sup>35</sup>

Las normas y principios fundamentales de la proyección nacional para el desarrollo del país, así como para la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Nacional están establecidos en la Ley de Planeación,<sup>36</sup> que faculta al Ejecutivo para elaborar, con la participación de los grupos interesados el Plan Nacional correspondiente, conforme a los principios básicos que la misma decreta. Sienta asimismo las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares, contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de él derivado; y para coordinar sus actividades de planeación con los estados y municipios con el propósito de que coadyuven a la planeación nacional.

Para evitar la dispersión de los objetivos y acciones resultante de planes y programas elaborados de forma aislada, la ley estipula que los documentos de la planeación deben ordenarse jerárquicamente conforme a un marco integrador de todos los programas de desarrollo, para que a partir de un Plan Nacional, se preparen programas sectoriales y regionales, asegurando la congruencia de las acciones propuestas para que a través de ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos y señalar la responsabilidad de todos los que intervienen en las distintas etapas de la planeación haya seguridad de que lo

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 26°.

<sup>33</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. **Comentarios a los Artículos 25 y 26 Constitucionales**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

<sup>34</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. **Mandato popular y mi compromiso constitucional 1983-1988**, Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 1983, p. 38.

<sup>35</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. **Programa de Difusión y Capacitación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Proceso de Planeación**, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, p. 5.

<sup>36</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de enero de 1983.

planeado se ejecute, y de que pueda vincularse en forma directa lo planeado con lo realizado.<sup>37</sup>

Asimismo, establece las bases para proceder a la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración y actualización del plan sus programas, y participe en su ejecución.<sup>38</sup>

Las normas y los principios básicos conforme a los cuales ha de llevarse a cabo la planeación del desarrollo para encauzar en función de esta las actividades de la administración pública, están establecidas, como ya se dijo, en la Ley de Planeación, que marca la institucionalización de un sistema permanente de conducción planeada de la actividad pública, para lo cual adopta programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y acciones de la administración pública federal, para precisar las responsabilidades y al mismo tiempo facilitar la oportuna evaluación de los resultados. La planeación así entendida permite impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

Esta ley reglamenta el artículo 26 constitucional y delimita el marco normativo de la planeación.<sup>39</sup> Tiene por objeto encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del Plan Nacional y de los programas de desarrollo; establecer las bases para que el Ejecutivo federal responsable de conducir la planeación nacional coordine sus actividades con las entidades federativas; y señalar con claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la administración pública federal, que están obligadas a elaborar sus programas siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

El Ejecutivo es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo porque cuenta con dependencias de orientación y apoyo global, y sobre todo por que planear es atribución y obligación del organismo encargado de la administración. En esta materia, el Congreso sólo puede externar su opinión y formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y adecuaciones de dicho plan;<sup>40</sup> pero participa expidiendo las leyes que constituyen la base jurídica de la planeación nacional; analiza y opina, y en su caso aprueba documentos fundamentales para la planeación: el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública; y adicionalmente hace aportaciones a través de los Foros de Consulta Popular.<sup>41</sup>

Conforme a dicho texto legal,<sup>42</sup> a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo, y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en esta materia. Para esto debe coordinar las actividades relacionadas con dicha planeación; elaborar con la participación de los gobiernos de los estados, de los grupos sociales interesados, y de las entidades de la administración pública federal el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, preparar los programas especiales que le encomiende el Presidente de la República, y elaborar tomando en cuenta las propuestas de las dependencias coordinadoras de sector y de los gobiernos estatales los programas anuales globales para la ejecución de dicho Plan y de los mencionados programas; así como cuidar que los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

37 *Op. cit.*, p. 23.

38 *Ley de Planeación*, art. 1º, fraccs. I, III y IV.

39 *Ibidem*, arts. 1º, 5º, 9º.

40 *Ibidem*, art. 1º.

41 *Op. cit.*, p. 12.

42 *Ibidem*, art. 14º.

Dicha Secretaría debe además definir las políticas financiera, fiscal y crediticia; procurar el cumplimiento<sup>43</sup> de los objetivos del plan y de los programas a ejercitar sus funciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario; verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas; y considerar los efectos que en el logro de dichos objetivos y prioridades pueden tener la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

Por lo que atañe a las dependencias de la administración pública federal,<sup>44</sup> interviene en la elaboración del multi-citado plan, respecto de las materias que le competen, y coordinar el desempeño de las que corresponden a las entidades paraestatales en su sector. Preparan tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades en su sector y los gobiernos de los estados, así como los grupos sociales interesados sus programas sectoriales, y aseguran la congruencia de éstos con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

Dichos organismos elaboran sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en ellos, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos estatales. Por otra parte, vigilan que las entidades del sector bajo su coordinación conduzca sus actividades con forme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y en su caso que cumplan con su propio programa institucional.

Por lo que concierne a las entidades paraestatales,<sup>45</sup> todas ellas participan en la elaboración de los programas sectoriales mediante las propuestas que procedan en la relación con sus funciones y objeto; y cuando expresamente lo determine el Ejecutivo federal, elaboran su propio programa institucional observando las previsiones del programa sectorial en el que se encuadran para asegurar la congruencia entre ambos. Asimismo prepara sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y en su caso institucionales, considerando el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo a través de la dependencia que coordine su sector y conforme a los lineamientos que ésta señale a las propuestas de los gobiernos estatales. Periódicamente verifican la relación que guardan sus actividades y los resultados de éstas con los objetivos y prioridades de su plan institucional.

### *1.5.3. Plan Nacional de Desarrollo.*

El análisis de las circunstancias que llevaron a cabo a la creación del Plan Global de Desarrollo, y asimismo la evaluación de sus resultados, hicieron patente la necesidad de integrar un plan nacional de que se desprenderían programas a mediano plazo que lo detallaran, lo cual permitió vincular los contenidos del plan con el manejo de las políticas e instrumentos de desarrollo y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos.

Esto ayudaría a lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores y niveles de la administración pública y a asegurar la compatibilidad entre los intereses regionales y los planes estatales de desarrollo, como a reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de grupos sociales para movilizar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos nacionales.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 15°.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 16°.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 17°.

Durante su campaña política Miguel de la Madrid Hurtado puso en práctica un amplio proceso de consulta popular que le permitió primero integrar su plataforma electoral, después su programa de gobierno, y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo, primer plan sexenal desde aquel que cubrió el periodo de 1940-1946.

Durante su mandato presidencial, De la Madrid convirtió la planeación del desarrollo en factor indispensable para enfrentar la adversidad, ya que le permitió ordenar el esfuerzo colectivo y los escasos recursos para hacer frente a las grandes necesidades sociales. Los planes de cada dependencia fueron responsabilidad de sus titulares, su integración en un documento único por mandato de la Ley de Planeación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Antes Secretaría de Programación y Presupuesto),<sup>46</sup> y su aprobación final fue prerrogativa del Presidente de la República.

Conforme a lo establecido en la ley sobre la materia las dependencias y entidades de la administración pública federal sujetaron obligatoriamente sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos establecidos en el plan. Por lo que concierne a las entidades federativas se precisaron los mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes de desarrollo recogieran las prioridades estatales y se insertaran en los propósitos nacionales. En cuanto a los sectores social y privado, se concertaron acciones o se indujeron conductas de apoyo a los objetivos establecidos en el plan.<sup>47</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo, legitimado por el cumplimiento de los principios constitucionales resume los compromisos establecidos entre la sociedad y el gobierno con el objeto de hacer avanzar el desarrollo nacional.<sup>48</sup> La planeación integral objetivo principal del Plan Nacional de Desarrollo, constituye el instrumento para conducir el progreso económico y social del país, organizando las acciones que han de emprenderse durante el periodo presidencial para el que se redacta lapso que coincide con la vigencia de cada plan dando a la gestión gubernamental una visión de largo alcance.

De acuerdo con este concepto y dentro del marco general previsto en la ley en comento, la planeación desarrollada a partir de 1983 se distingue de la que se dio en el pasado por la voluntad de emplear la planeación como instrumento de transformación social económica lo que implica hacer de ella un sistema en permanente actualización con el fin de que el gobierno pueda contar con un mecanismo renovador que el permita conducir el proceso de desarrollo que le confía la Constitución.<sup>49</sup>

Para respetar y aprovechar la biodiversidad de que dispone el país e incrementar su capital natural para mantener la disponibilidad de recursos naturales a largo plazo es imprescindible que el desarrollo sea sustentable,<sup>50</sup> es decir, que el crecimiento se lleve a cabo manejando responsablemente la inevitable interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales con la finalidad de conservar su calidad y cuando sea necesario restablecerla.

Para articular y armonizar el esfuerzo colectivo de acuerdo a propósitos comunes en la elaboración del plan y de los programas que lo integran se fortalece la capacidad de los tres niveles de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos a través de la coordinación de las actividades de la Federación, los estados y municipios.

46 Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p. 29.

47 *Ibidem*, arts. 12º, 13º, 14º, 15º.

48 *Op. cit.*, pp. 45-47.

49 *Ibidem*, p. 45.

50 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, 2001.



Asimismo, debe obtenerse la participación de todos los sectores sociales para asegurar su cooperación en las labores para alcanzar las metas respecto al desarrollo económico y social señale el gobierno. Para esto, debe contarse con un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo de las asociaciones de empresarios y profesionistas, sindicatos, y organizaciones campesinas que por estar mejor organizados han ejercido mayor presión sobre la opinión pública.<sup>51</sup>

Con base en la indagación realizada en los foros de consulta popular instituidos conforme a la Ley de Planeación<sup>52</sup> se ha dado permanencia y carácter institucional a la participación que la sociedad civil por medio del cabildo ha venido ejerciendo a través de los grupos de presión. Dicha búsqueda permite la participación de los ciudadanos en la discusión de los problemas que les atañen, pues en las mencionadas reuniones pueden expresar sus puntos de vista respecto a la problemática nacional los representantes de las asociaciones de profesionistas, de industriales, de comerciantes, y de agricultores; los partidos políticos; los de los sindicatos y los individuos en lo particular.

Las opiniones expresadas en estas reuniones reflejan el sentir de los distintos sectores de la población, y por lo mismo constituye el instrumento mediante el cual el gobierno actuando como intérprete del interés público en búsqueda de opciones, expone en dichos foros los problemas que deben ser resueltos, para que una vez analizados la sociedad proponga soluciones. Sin olvidar el compromiso fundamental del Estado con las mayorías las sugerencias que se acerquen más al consenso, las que sean compatibles con el marco legal vigente y con las restricciones existentes, se incorporan, unas las del ámbito amplio, al Plan Nacional de Desarrollo o a los programas de mediano plazo; y otras, las que se refieren aspectos más concretos, se incluyen en los programas anuales y en los planes estatales y municipales de desarrollo.<sup>53</sup>

Conforme a lo dicho, la participación de las autoridades, instituciones y grupos implicados en el Plan Nacional de Desarrollo ocurre de manera distinta: respecto a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades paraestatales es obligatoria, entre las autoridades federales y estatales se da en forma coordinada, y tocante a los sectores social y privado se produce de manera inducida o concertada.<sup>54</sup> A través de esas formas de operación se define el carácter de la estrategia y de los lineamientos del Plan Nacional, y se concreta la participación de la sociedad en su ejecución.

51 Vázquez Arroyo, Francisco. *Presupuesto por programas para el sector público de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, p. 55.

52 Ley de Planeación, art. 20°; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26°, párrafo 3°.

53 Op. cit., pp. 20-25.

54 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26°, párrafo 3°, y Ley de Planeación, art. 32°.

## **1.6. Conclusiones del capítulo.**

La planeación implica un complejo proceso dinámico, compuesto de múltiples actividades que se desarrollan en cuatro etapas secuenciales y simultáneas: formulación, instrumentación, control y evaluación lo que exige una estrecha vinculación entre los distintos actores de gobierno y la sociedad en su conjunto.

El presente capítulo se centró en examinar los elementos primordiales que permitieron una construcción teórica sólida, como lo es el concepto de Estado, gobierno, administración pública, planeación, planeación estratégica que dan sentido y significado a dicha investigación.

Dicho capítulo trata de mostrar al lector la importancia de la planeación como una actividad universal la cual no sólo se desarrolla en organizaciones determinadas sino en cada una de nuestras actividades lo que permite jerarquizar y dar certidumbre a la toma de decisiones. En otras palabras, dichos conceptos fueron abordados como un todo, los cuales se componen de diferentes partes y que juntos integran una unidad.

En el capítulo siguiente se analizan los instrumentos que guían, orientan y coordinan el quehacer gubernamental, es decir, que permiten la marcha coherente y efectiva de la administración pública, a través del proceso de la Planeación Nacional no sólo en términos políticos sino también en materia jurídica-administrativa.



**CAPÍTULO 2**

**HERRAMIENTAS DE LA PLANEACIÓN  
EN EL GOBIERNO.**

CAPÍTULO 2

HERRAMIENTAS DE LA PLANEACIÓN EN EL GOBIERNO.

**2.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

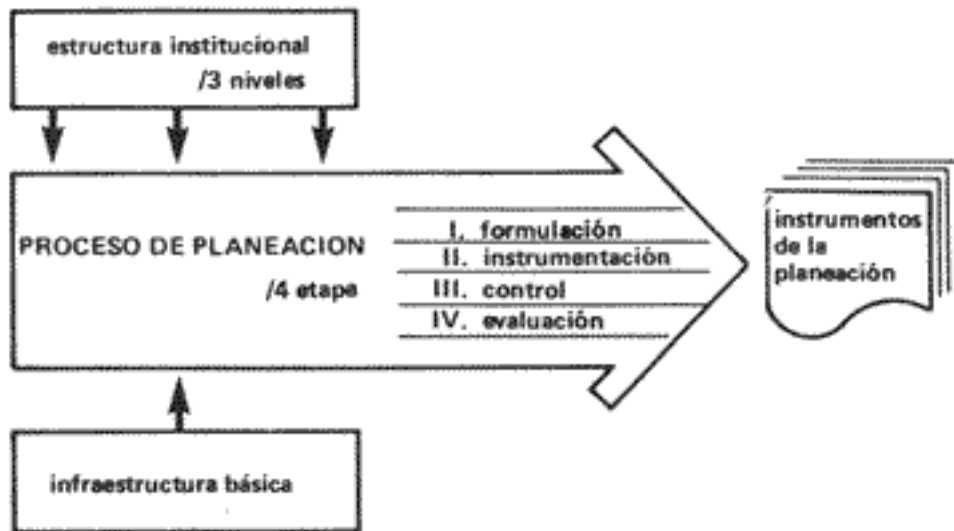
La planeación en México, establecida en los artículos 25° y 26° de la Constitución respectivamente ha mostrado la capacidad del Estado en la conducción del proceso de desarrollo dentro de un marco integral de congruencia, para dar rumbo, orden y racionalidad al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones del gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento del proyecto nacional. Su concepción tiene un carácter esencialmente político, ya que considera el proceso de toma de decisiones, selección de alternativas y asignación de recursos en el marco de la transformación deliberada de la realidad social, y alienta la participación popular en la integración de sus prioridades y acciones fundamentales.

Como resultado sociedad y gobierno disponen, en los planes y los programas elaborados con base en la consulta popular, de una clara definición y orden en los propósitos que se desean alcanzar y las acciones para lograrlos. Con esto la sociedad puede avalar resultados y señalar desviaciones, así como apreciar la influencia de elementos externos sobre los propósitos iniciales. (Con base en lo anterior es importante incluir de forma breve la descripción del proceso de planeación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática para una mayor referencia véase anexo A1).

La planeación democrática es un ejercicio de naturaleza política-administrativa y es empleada para cumplir con los grandes objetivos del proyecto nacional delineados en la Constitución de 1917.

Complementariamente, el Ejecutivo federal ha impulsado el desarrollo regional del país y la descentralización de la vida nacional mediante acciones tendientes a consolidar y fortalecer el vínculo entre la Planeación Estatal y la Planeación Nacional del Desarrollo.

Figura 2-1 Integración del sistema.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 32.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>55</sup> es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. Dicho régimen comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, toman parte activa de la planeación nacional del desarrollo al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos.

Esta estructura gubernamental ordena la actividad tanto en las áreas que llevan a cabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, como a las dependencias que realizan lo planeado y proporcionan elementos para controlar y evaluar todo el proceso desde su preparación hasta su ejecución. El objetivo fundamental<sup>56</sup> de todo este proceso es dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>55</sup> *Op. cit.*, p. 4.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 23.

### *2.1.1. Estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática.*

La organización del Sistema Nacional de Planeación tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo.

Dicho sistema está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal; por los organismos de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal;<sup>57</sup> por la representación de los grupos sociales que actúan a través de las unidades de planeación, gabinetes especiales, comisiones intersectoriales, y foros de participación social.

El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y participan en el proceso de planeación

Para lo cual dicho Sistema se apoya en una estructura institucional que, en distintos niveles de operación, definen responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

En el seno del Sistema pueden constituirse subsistemas específicos para atender aspectos o áreas que, por su naturaleza prioritaria o estratégica, se juzgue conveniente operar con ciertas características. Si bien la planeación nacional cubre todos los aspectos del desarrollo, es preciso aplicarla sobre sus prioridades con la finalidad de que, en forma gradual, incorporen realmente todos los aspectos. Estos subsistemas no son autónomos y su constitución responde a determinados criterios de efectividad, por lo que mantienen comunicación permanente entre sí y a través del Sistema Nacional de Planeación. (Con base en lo escrito con antelación es importante describir de manera breve algunos subsistemas desarrollados dentro Sistema Nacional de Planeación Democrática para una mayor referencia véase anexo A2).

El Sistema Nacional de Planeación actúa en tres ámbitos: global, sectorial e institucional.

#### a) Nivel global.

Como ya se dijo con anterioridad es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y coordinar las actividades más generales de la planeación nacional. En esta materia la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde proyectar y coordinar con la participación de los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, y por lo mismo elaborar los programas regionales y especiales que señale el Ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales; así como autorizar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las acciones e inversiones convenidas en el marco del combate a la pobreza, y evaluar la aplicación de las transferencias de fondos que se deriven de las acciones e inversiones a las que se ha hecho referencia.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Ley de Coordinación Fiscal, art. 16°.

<sup>58</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 31°, fraccs. I, II, y IX; art. 32°, fraccs. II-V; Ley de Planeación, arts. 12°, 13°, 14°.

A la Secretaría de la Función Pública<sup>59</sup> (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) le compete coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; y realizar auditorías y evaluaciones a dichas dependencias y entidades para promover la eficiencia en su gestión, así como para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

b) Nivel sectorial.

A las distintas entidades de la administración pública federal que se encargan de aspectos específicos de la economía y de la sociedad les corresponde la operación en el nivel sectorial. Dentro de cada dependencia la responsabilidad recae en su titular, apoyado por una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva. Cada secretaría está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación del nivel institucional, y asegurar la congruencia de sus planes con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas a mediano. Además como coordinadora de sector, cada secretaría debe ordenar las actividades de planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera de acción, comprobar periódicamente con lo establecido en sus programas y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus presupuestos.<sup>60</sup>

c) Nivel institucional.

A las entidades paraestatales<sup>61</sup> que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete participar en la elaboración de dichos programas, preparar cuando así lo determine el Ejecutivo federal sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos y atender a través de la dependencia coordinadora de sector las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.<sup>62</sup>

El nivel institucional se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el Plan está siendo ejecutado. (Para mayor referencia véase anexo A3).

59 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 37º, fraccs. I, V, y VIII.

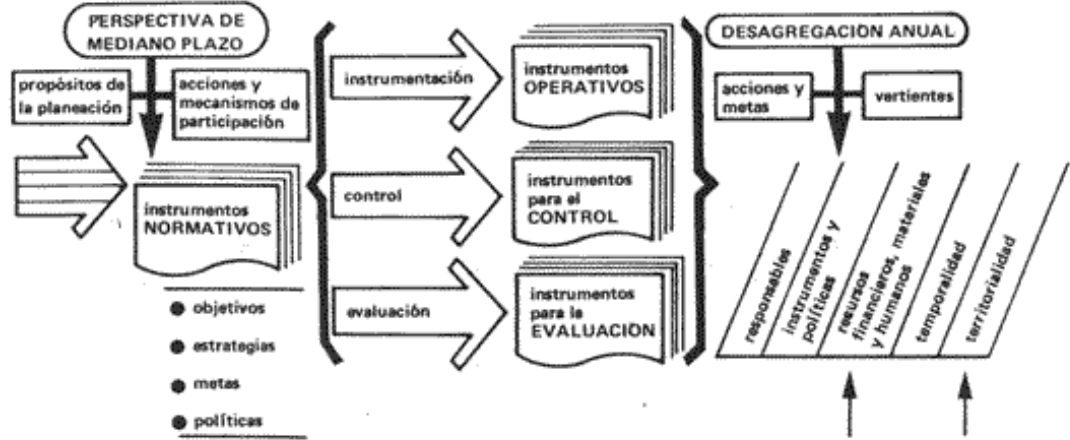
60 Ley de Planeación, arts. 8º, 9º, 12º y 13º.

61 Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito instituciones de seguros y finanzas, y fideicomisos.

62 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1º, párrafo tercero; Ley de Planeación, art. 17º.

## 2.2. Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Figura 2-2 Instrumentos del SNPD.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 74

El Sistema Nacional de Planeación Democrática para su funcionamiento cuenta con diversos instrumentos que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del sistema. Todos ellos pueden ser revisados, modificados y actualizados en función de las distintas necesidades que vayan surgiendo. Dicha situación permite sostener que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

Estos instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

1.- Normativos, de mediano plazo.

a) Plan Nacional de Desarrollo.

b) Programas de mediano plazo.

- Sectoriales.
- Estratégicos.
- Regionales.
- Especiales.
- Institucionales.

2.- Operativos, de corto plazo.

a) Programas Anuales.



b) Programa Operativo Anual Macro.

c) Programa Operativo Anual.

d) Programa de trabajo.

e) Ley de Ingresos.

f) Presupuesto de Egresos.

g) Convenios de Desarrollo Social.

h) Convenios de Coordinación.

i) Convenios de Concertación.

j) Instrumentos Administrativos.

### 3.- De control.

a) Informes trimestrales de la situación económica y social.

b) Informes de los Gabinetes Especializados.

c) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento.

d) Informes de las auditorías gubernamentales

### 4- De evaluación.

a) Informes de Gobierno.

b) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

c) Cuenta Pública.

d) Informes sectoriales e institucionales.

La diferenciación entre los instrumentos del Sistema se refiere a la función que desempeñan en el proceso de planeación y al tipo de actividades que realizan los distintos responsables de su integración, desde la perspectiva de mediano plazo, hasta la desagregación anual de las metas y objetivos que fundamentan la asignación de recursos en el contexto de la definición de política e instrumentos de corto plazo, destinados a utilizarse en las cuatro vertientes de la instrumentación.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> "Antología de la Planeación en México", en *Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985*, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, pp. 75-77.

### 2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el periodo de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinearán las políticas social, económica interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno.

La categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo que se redacta en el nivel global, y constituye la guía orientadora de todos los demás subsistemas del sistema de planeación. En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han emplearse dichos medios para satisfacer las carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el periodo al que el plan se refiere, definiendo los propósitos y la estrategia general que habrá de seguirse para cumplirlo.

El plan comprende tanto el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país como la selección de las acciones decisivas para conducir su desarrollo integral, así como la determinación de los medios que han de instrumentarse para lograrlo,<sup>64</sup> mismos que con mayor detalle se expresan posteriormente en programas a mediano plazo diseñados para cubrir las necesidades económicas y sociales de la población. En dicho documento, se orientan las acciones de la planeación sectorial e institucional, así como las que se efectúan los estados y los municipios,<sup>65</sup> se designa a los responsables de su ejecución.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales elaborados por las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos programas y proyectos que han de realizarse.

Figura 2-3 La Planeación en la Constitución.



Fuente: Elaboración con base en la información, de Chapoy Bonifaz, Dolores. **Planeación, Programación y Presupuestación**, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 52

64 Op. cit., pp. 45-46.

65 Ley de Planeación, arts. 21º-34º.

La preparación del Plan Nacional de Desarrollo se inicia con la campaña política de cada candidato a la Presidencia, y debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses de gestión del que haya resultado favorecido por el voto popular.<sup>66</sup> Su vigencia no puede excederse del periodo constitucional del presidente que lo aprueba, aunque puede tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

En la formulación del plan participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas. El documento es sometido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Presidente de la República y una vez aprobado por este se publica mediante el decreto en el Diario Oficial de la Federación. Como instrumento de creación continua debe tener la flexibilidad necesaria para reorientarse de acuerdo con una permanente evolución de resultados; por lo tanto, el plan y los programas derivados son revisados periódicamente, y en el caso de que se les haga adecuaciones, previa aprobación del titular del Ejecutivo son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.<sup>67</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo se precisan los objetivos nacionales, la estrategia para el desarrollo integral del país, las necesidades cuya satisfacción tiene prioridad, y las previsiones sobre los recursos que se asignarán a tal fin; se establecen los lineamientos de la política global sectorial y regional; y se determinan los instrumentos y responsables de su ejecución. Sus preceptos se refieren al conjunto de actividad económica y social, y rigen el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

66 Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jalisco, 1991, pp. 42-49.

67 Ley de Planeación, arts. 21º, 29º y 31º frac. I.

### 2.2.2. Programas a mediano plazo.

Los programas a mediano plazo se elaboran en el nivel sectorial salvo los institucionales para desglosar y detallar los planteamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo;<sup>68</sup> en ellos se precisan los objetivos, metas, políticas y medios que han de emplearse para cumplir lo previsto en aquél. Estos programas clasificados en sectoriales, regionales, especiales e institucionales deben ser congruentes con el plan, y su vigencia no puede exceder del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un mayor plazo.

En el plan y en los programas se especifican las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, y su inducción o concertación con los grupos sociales interesados. Uno y otros, una vez aprobados, son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal incluidas las entidades paraestatales y son revisados con periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y de las adecuaciones concomitantes al plan y los programas, son como éstos, publicados en el Diario Oficial de la Federación.<sup>69</sup>

### 2.2.3. Programas sectoriales.

Los programas sectoriales<sup>70</sup> se refieren a los aspectos comprendidos dentro del ámbito económico o social del que es responsable la secretaría de Estado que actúa como coordinadora del sector. Conforme a las bases expedidas anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de marzo, los programas se preparan de acuerdo con las estipulaciones del Plan Nacional de Desarrollo para el sector específico a cargo de la dependencia que elabora el programa.

En su formulación se toman en cuenta las propuestas de los organismos que dependen de la entidad que encabeza el sector, las recomendaciones de los estados y municipios afectados por la ejecución del programa, y las opiniones de los grupos interesados. Previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas son sometidos a la consideración del titular del Ejecutivo por la dependencia coordinadora del sector, y una vez aprobados por él, se publican en el Diario Oficial de Federación y son obligatorios para todas las dependencias de la administración pública federal. Los programas que contienen acciones en las que participan dos o más sectores se denominan multisectoriales.

### 2.2.4. Programas regionales.

Los programas regionales se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y que se consideran claves para el desarrollo del país. Su integración es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero en su preparación participan las entidades federativas a las que corresponden las circunscripciones que van a ser afectadas por el programa. El enfoque regional es importante, porque al tomar en cuenta los diversos grados de crecimiento en las jurisdicciones implicadas, pueden conocerse las necesidades que en cada una de ellas deben ser satisfechas, así como determinar la potencialidad económica que en cada una de ellas es susceptible de ser desarrollada para contribuir a lograr los objetivos nacionales.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> *Op. cit.*, p. 9.

<sup>69</sup> *Ley de Planeación*, arts. 21°-34°, frac. I.

<sup>70</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, art. 50°; *Ley de Planeación*, arts. 16°, fraccs. I-III; 17°, fraccs. I y II; *Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, arts. 2°, 12° y 18°.

<sup>71</sup> Wionczek, Miguel. "Antecedentes e instrumentos de Planeación en México" en Carril, Mauricio et al (coord.), *Bases para la planeación económica y social de México*, Editorial Siglo XXI, México, 1965, p. 20.

### 2.2.5. Programas especiales.

Los programas especiales cuya elaboración compete también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son proyectos ordenados con ese carácter por el Ejecutivo federal, por estar relacionados sea con necesidades primordiales cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo integral del país, o bien actividades encuadradas en el ámbito de acción de dos o más secretarías de Estado. Ambas clases de programas son sometidos por la mencionada secretaría a la aprobación del presidente, que puede establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de planeación que deben desarrollar conjuntamente varias entidades de la administración pública federal.<sup>72</sup>

### 2.2.6. Programas institucionales.

Los planes de trabajo que sujetándose a las previsiones del plan y del programa sectorial correspondiente, así como a la ley que regula su organización y funcionamiento, preparen a las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo federal, porque su ubicación dentro del sector al que corresponden las hace adecuadas para hacerse cargo de determinados proyectos, constituyen los programas institucionales. Estos documentos deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad que los elabora a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector, o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si no estuviera agrupada en un sector específico.

Considerando las propuestas de los gobiernos estatales a través de la dependencia coordinadora de sector,<sup>73</sup> las entidades paraestatales, en sus correspondientes programas institucionales, deben tomar en cuenta tanto el ámbito territorial de sus acciones, como las de los programas multisectoriales y especiales que autorice el Ejecutivo federal (Para una mayor comprensión se sugiere al lector remitirse al anexo A4).

### 2.2.7. Instrumentos operativos a corto plazo.

La acción de determinar las actividades que la administración pública va a ejecutar, de establecer los objetivos de dichas labores de definir los métodos de trabajo que van a emplearse, de delimitar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para alcanzar las metas seleccionadas, de señalar índices cuantitativos y cualitativos para evaluar los resultados, y determinar la localización geográfica de las obras que el gobierno va a construir y de los servicios que a va prestar, constituye la programación.

Resultado de esta actividad son los programas operativos a corto plazo,<sup>74</sup> que al vincular las decisiones globales con las medidas operativas de ejecución, convierten las guías contenidas en los planes a mediano plazo derivadas a su vez de las orientaciones del plan nacional en metas precisas de acción, ligando de esta manera la labor inmediata de los niveles inferiores de la administración, a las decisiones adoptadas en los niveles intermedios y alto de la misma, y coordinando el funcionamiento de todos los niveles de la administración.

Con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos conforme a los lineamientos establecidos por la autoridad superior, cada unidad administrativa ejecutora de acuerdo con la organización jerárquica del gobierno, utiliza la programación como herramienta para definir sus metas y establecer sus programas de trabajo, que deben ser lo suficientemente flexibles como para hacer frente a situaciones imprevistas relacionadas con desas-

<sup>72</sup> Ley de Planeación, arts. 14º, fracción III, 19º, 25º, 26º y 34º, frac. IV; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 12º.

<sup>73</sup> Ley de Planeación, arts. 9º; 17º, fraccs. II-IV, 24º y 29º párrafo tercero; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 8º, fraccs. I y II.

<sup>74</sup> Op. cit., pp. 43, 46 y 52.

tres naturales, o con la manipulación de la economía por las grandes potencias a través de cierres de mercados, cambios de valor en las monedas, o manipulación de los precios en el mercado internacional.

Estos programas operativos a corto plazo son proyectos de vigencia anual elaborados en el nivel global, sectorial e institucional. En ellos se establece con mayor detalle los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a mediano plazo; se definen los aspectos administrativos y de política económica y social que entrañan; y se especifican las acciones que han de ser objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Existen tres tipos de programas a corto plazo: el programa anual global, los programas anuales preliminares y los programas anuales definitivos.<sup>75</sup>

### *2.2.8. Programa anual global.*

El Programa anual global<sup>76</sup> constituye el marco general para la preparación de los proyectos anuales preliminares. Su finalidad es garantizar la coherencia de dichos planes con los lineamientos generales de la política económica y social para el año correspondiente y además establecer la fundamentación global para el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este documento es preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación de las dependencias y entidades del sector público, y de los gobiernos estatales.

La programación anual del nivel federal particularmente en sus aspectos presupuestal, tributario y financiero se vincula estrechamente con la estatal mediante la coordinación establecida para la integración de los programas regionales, y el diálogo continuo entre el sector público federal y los delegados que mantienen en cada estado. En el nivel sectorial éstos programas anuales constituyen el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>77</sup>

### *2.2.9. Programas anuales preliminares.*

Los programas anuales preliminares son los documentos en los que consta la declaración previa de lo que cada entidad intenta hacer en el ejercicio para el que se planean, para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de los programas a mediano plazo,<sup>78</sup> considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en ellos, y procurando congruencia con los planes y programas de los gobiernos de los estados. Estos documentos sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuestos.

<sup>75</sup> Ley de Planeación, arts. 27 y 28.

<sup>76</sup> *Ibidem*, art. 14° frac. VI.

<sup>77</sup> *Op. cit.*, pp. 425-426.

<sup>78</sup> Ley de Planeación, arts. 16°, fraccs. V y VI y 17°, fraccs. III y IV; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, art. 8° frac. I.

### *2.2.10. Programas anuales definitivos.*

Los programas anuales son el instrumento fundamental para que el gobierno cumpla con las metas y objetivos trazados en el Plan Nacional del Desarrollo. Para dar cabal cumplimiento a éste y a la porción correspondiente de las tareas previstas en los programas sectoriales, los programas operativos anuales definitivos constituyen la herramienta de la ejecución presupuestaria en la cual se señalan con toda precisión las actividades que en el año que cubren habrán de realizar las entidades públicas. Estos programas anuales que deben ser compatibles entre sí rigen durante el año para el que fueron hechos las actividades de la administración pública federal en su conjunto, y una vez que se les ha calculado del costo constituyen los anteproyectos de presupuesto.<sup>79</sup> En ellos se especifican las acciones que han de ser objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, de concertación con los grupos interesados y de inducción.

<sup>79</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Arts. 18º, 19º y 20º.

### **2.3. Instrumentos Jurídicos para la aplicación de la Planeación Nacional.**

Para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo cuenta con la Ley de Ingresos de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Convenios de Desarrollo Social, los Convenios de Coordinación y los Convenios de Concertación, entre otros ordenamientos normativos.

#### **2.3.1. Ley de Ingresos.**

La Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento normativo de vigencia anual que, de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento planteada en el Plan Nacional de Desarrollo orienta las políticas financiera, monetaria, crediticia, de deuda pública y de ingreso imposición, precios y tarifas de los servicios prestados por el sector público y estímulos fiscales. A través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo federal informa al Congreso de la Unión trimestralmente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al trimestre vencido sobre los ingresos percibidos en relación de las estimaciones señaladas.<sup>80</sup>

#### **2.3.2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando en él los proyectos de presupuesto de cada una de las entidades que componen el sector público federal. Para la formulación de éstos, cada una de ellas toma en cuenta la política de gasto público fijada por el Ejecutivo federal, el programa financiero general elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las políticas y directrices del Programa Anual Global del sector público federal, y las de su propio programa operativo anual preliminar. También debe atender a los ingresos y gastos reales del ejercicio anterior; a la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo federal; y en su caso a los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y a los acuerdos de concertación con los sectores social y privado.<sup>81</sup>

#### **2.3.3. Convenios de Desarrollo Social.**

Los Convenios de Desarrollo Social son el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas fundamentales de los gobiernos federal y locales da respuesta a las necesidades más urgentes de las entidades federativas. El texto de los convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada uno de los estados se refiere específicamente a los proyectos particulares de cada uno de ellos.

Conforme a los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados en 1983<sup>82</sup> la colaboración de los dos niveles de gobierno se concreto en la ejecución de programas de desarrollo socio económico que comprendieron, por una parte, las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de las facultades de los ejecutivos locales, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización por implicar materias concurrentes o de interés común.

<sup>80</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31 frac. II; Ley de Ingresos, arts. 1º, 2º, y 21º; Ley de Planeación, art. 15º frac. II.

<sup>81</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, arts. 4º, 5º, 13º y 24º fraccs. I, II, IV; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, arts. 9º y 10º; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31º, fraccs. XIV y XV.

<sup>82</sup> La denominación cambio a Convenios de Desarrollo Social en 1992, y anteriormente su nombre fue Convenios Únicos de Coordinación que celebrados desde 1977 fueron la raíz del Sistema Nacional de Planeación.



Los proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales fueron los Programas de Desarrollo Estatal; y los derivados de las atribuciones federales fueron los Programas Estatales de Inversión, los Programas Integrales de Desarrollo Rural, los Programas de Inversión Federal, y los Programas Sectoriales Concertados.

Los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecutados por los estados por encargo del gobierno federal, de organismos federales descentralizados o de empresas en las que la Federación tenía parte, y realizados total o parcialmente con numerario proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación, fueron financiados desde la vigencia del Convenio Único de Coordinación de 1977 con transferencias de capital a los gobiernos estatales o mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal y dichos entes públicos federales realizaban con cargo a los presupuestos previstos en sus programas.

Independientemente, del nombre con el que se haya designado, el documento al que se ha venido haciendo referencia es el acuerdo concreto que se pacta entre las autoridades federales y las estatales involucrando a los municipios, respecto a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo las cuales han de realizarse en sus respectivas jurisdicciones, ya se trate de inversiones coordinadas, o de proyectos con cargo al presupuesto federal, caso en el cual los estados y municipios pueden canalizar sus recursos hacia otros programas de obras y servicios públicos.<sup>83</sup>

Dicho convenio de vigencia anual celebrado entre el gobierno federal y el de cada uno de los estados, comprende los programas ubicados dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo, y constituye un acuerdo pactado entre las autoridades federales y las estatales involucrando a los municipios para regir el desarrollo de la inversión coordinada en proyectos específicos ejecutados con cargo al presupuesto federal. En este instrumento se establecen los mecanismos para efectuar transferencias de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

Al inicio del sistema de planeación, los acuerdos en comento, incluyeron el compromiso de los ejecutivos estatales de promover la creación de sistemas estatales de planeación democrática, así como el fortalecimiento de los comités estatales de planeación como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, previeron la elaboración en cada una de ellas de planes estatales y municipales en lo que se fijaran estrategias específicas para su avance con el fin de lograr un crecimiento económico integral que incluyera a la totalidad de las entidades federativas sobre todo a las menos desarrolladas con la intención de que ampliaran su capacidad económica y administrativa con el propósito de que se les permitiera alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso. Con este fin, se previó la celebración de acuerdos basados en orientaciones políticas básicas que equilibraran la distribución regional del gasto, programaran su impacto, promovieran la actividad económica en todas las entidades federativas y establecieran la participación social en los programas de desarrollo regional.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Sedas Ortega, Cecilia. *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jalisco, 1994, p. 66.

<sup>84</sup> Op. cit., p. 426; Ley de Planeación arts. 33°, 34°, 35°, 36° y 44°.

2.3.4. Convenios de Coordinación.

Estos acuerdos celebrados entre el Ejecutivo federal y sus homólogos estatales contienen las reglas para que ambos niveles de gobierno participen en la planeación nacional, coadyuven a la consecución de los objetivos de ésta, y planeen en forma conjunta las acciones que han de realizar.<sup>85</sup>

2.3.5. Convenios de Concertación.

Estos contratos de orden público contienen acuerdos de carácter específico y cumplimiento obligatorio para que las partes que los suscriben, así como la previsión de las consecuencias y sanciones que deriven de su incumplimiento. Mediante éstos, el Ejecutivo federal por sí o a través de sus dependencias o de las entidades paraestatales de acuerdo con los lineamientos previstos en el plan y los programas, concierta acciones con las representaciones de grupos sociales o con particulares, para que por sí o conjuntamente con la administración pública coadyuven en la realización de actividades encaminadas al logro de los objetivos del plan.<sup>86</sup> (Para una mayor referencia se sugiere al lector remitirse al anexo A5).

(Con base en lo anterior es importante incluir de forma breve la descripción de los instrumentos administrativos, de control y evaluación que se desarrollan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática por lo cual se sugiere al lector remitirse al anexo A6).

Figura 2-3 Herramientas de la planeación en el gobierno.



Fuente. Elaboración propia, con base en la información, de la "Antología de la Planeación", coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto 1982-1985., México, 1985,

85 Idem; e ibidem, art. 33º.

86 Idem; e ibidem, arts. 37º, 38º y 39º.

#### **2.4. Conclusiones del capítulo.**

Durante el presente apartado se abordaron las herramientas que guían, orientan y coordinan el quehacer gubernamental para ello destacan elementos tales como: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales entre otros no menos importantes dichas herramientas coadyuvan a la marcha eficaz, eficiente y oportuna de la administración pública en su conjunto.

En el siguiente capítulo se analiza la importancia de la planeación estratégica como instrumento de modernización administrativa que permite establecer a la organización ¿Quién es? ¿Qué quiere ser? y ¿Cómo es que llegará hacerlo? en el corto, mediano y largo plazo.

---



## **CAPÍTULO 3**

### **LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA Y LA APLICACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

## CAPÍTULO 3

### LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA Y LA APLICACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

#### **3.1. La importancia de la planeación estratégica en el gobierno.**

En el ámbito del gobierno se hace evidente el utilizarla, en otras palabras, brinda a la administración pública la posibilidad de superar sus deficiencias y rezagos, adaptarse y anticiparse a los cambios tanto presentes como futuros.

La planeación estratégica se distingue de la tradicional la cual suponía que los objetivos finales eran rígidos, y el contexto en el que se actuaba era estable la evaluación del plan se hacía en periodos largos y el producto más importante de la planeación era el documento llamado plan.

En la planeación estratégica los objetivos finales son flexibles, pueden ir evolucionando con el tiempo, dado que emanan de una misión más amplia; se parte de la idea que el contexto es cambiante e inestable; la evaluación debe de ser permanente y; finalmente el documento llamado plan no es lo más importante sino el sistema de planeación que se construye alrededor del mismo.<sup>87</sup>

La planeación estratégica es mucho más que un proceso de previsión, pues exige establecer metas, objetivos claros y lograrlos en momentos específicos; además, incluye el elegir el medio más adecuado para el logro de los mismos antes de emprender la acción con el fin de alcanzar la situación futura planeada. Las metas y los objetivos desarrollados en el proceso de Planeación Estratégica deben suministrar a la organización sus prioridades y un conjunto de parámetros para casi todas las decisiones administrativas cotidianas.

Una de las diferencias básicas entre el modelo tradicional y el estratégico de planeación es que el primero supone que una vez realizado el plan, cualquier error se dará en la fase de implementación; mientras que la planeación estratégica incluye la posibilidad de errores durante todo el proceso de planeación o que, aun cuando eran adecuados inicialmente la situación actual no permite ya aceptarlos.<sup>88</sup>

En síntesis, cabe señalar que la planeación estratégica nace en el gobierno a través de la milicia es la Iniciativa Privada quien perfecciona esta herramienta y regresa al gobierno a partir de los gobiernos neoliberales.

Asimismo, se implementa en la administración pública en la búsqueda de equilibrio entre las demandas sociales-presupuestos limitados-resultados a la ciudadanía.

La planeación estratégica no tiene razón de ser sino se cuenta con elementos básicos de la planeación tradicional entre los cuales destacan: funciones, atribuciones, políticas, manuales de organización, de procedimientos entre otros no menos importante a efecto de guiar, orientar y coordina el ejercicio cotidiano de gobierno.

Hoy en día la planeación estratégica toma importancia por que mide de manera continua cada proceso del accionar gubernamental y se perciben en los tramos de control los posibles desfases en lo planeado no sólo en la

<sup>87</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, et al. *Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Casos*. Centro de Investigación y Docencia Económica-Porrúa, México, 1999, pp. 27-29.

<sup>88</sup> *Ibidem* p. 30.

parte operativa sino también en la alta dirección de la administración pública federal.

En suma, la planeación estratégica, constituye un sistema gerencial que pone énfasis en el “qué lograr” (objetivos) y “qué hacer” (estrategias).

### 3.1.1. Elementos de la planeación estratégica.

Misión: es la razón de ser de la institución, la cual explica su existencia. La misión representa la última y más elevada aspiración hacia la cual todos los esfuerzos deben estar encaminados.<sup>89</sup>

Procedimiento para la elaboración de la Misión:

1.- Responder a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes somos?

Se trata de la ubicación de la identidad de la dependencia, entidad o unidad administrativa. No necesariamente se tiene que hacer referencia a la personalidad jurídica de la institución u organismo.

- ¿Qué hacemos?

Es la determinación sintética del quehacer sustantivo estratégico de la institución pública; generalmente se responde a través de la razón última para la que fue creada.

- ¿Para qué lo hacemos?

Es la finalidad de la institución y consiste en la identificación de la utilidad del quehacer de la dependencia, entidad o unidad administrativa en función de su propio compromiso.

- ¿Para quién lo hacemos?

Implica determinar de manera muy general la población usuaria que se beneficia con la actuación de la dependencia, entidad o unidad administrativa.

Figura 3-1 Elementos de la planeación estratégica.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información, Alvarado Domínguez, Ofelia, Planeación Estratégica. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, México, 2003.

Figura 3-2 Misión.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información, Alvarado Domínguez, Ofelia, Planeación Estratégica. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, México, 2003.

89 Alvarado Domínguez, Ofelia. Planeación Estratégica. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, Mimeo, México, 2003. p. 7.

• ¿A través de qué lo hacemos?

Permite establecer los medios o recursos fundamentales con que se cuenta para cumplir con el quehacer de la dependencia, entidad o unidad administrativa; es el cómo de lo que hace la institución.<sup>90</sup>

Visión: representa el escenario altamente deseado por la dependencia o entidad que se quisiera alcanzar en un periodo de largo plazo.<sup>91</sup>

Procedimiento para la elaboración de la Visión:

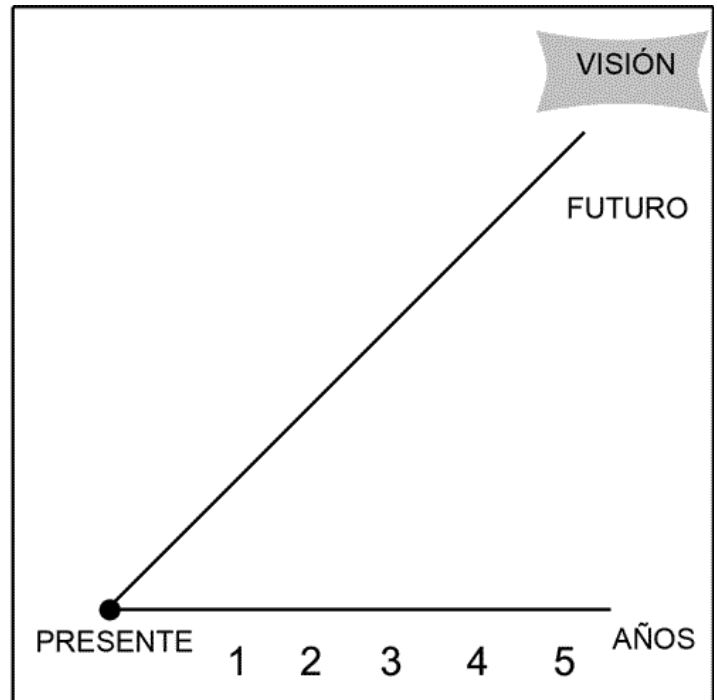
1.- Realizar el diagnóstico estratégico.

La principal función del diagnóstico estratégico es identificar las condiciones que guardan la dependencia, entidad o unidad administrativa.

El análisis externo se realiza debido a que la organización no es un ente aislado, en otras palabras, debe conocer el entorno en el cual se desenvuelve. Así, la organización esta en condiciones de diagnosticar lo que ocurre a su alrededor lo cual le permite actuar con eficiencia, eficacia y oportunidad en el corto, mediano y largo plazo, en síntesis, el ambiente cambia continuamente lo cual obliga a la organización a analizar y evaluar sistemáticamente su entorno.

Es un estudio de las condiciones que guarda la organización para determinar sus principales puntos fuertes y débiles. Los fuertes, son los que le facilitan a la organización el alcance de los objetivos y los débiles son las limitaciones o restricciones que dificultan o impiden el alcance de los objetivos.

Figura 3-3 Visión.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información, Alvarado Domínguez, Ofelia. Planeación Estratégica. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, México, 2003.

Figura 3-4 Matriz FODA.

FACTORES EXTERNOS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
	F	O
FACTORES EXTERNOS	DEBILIDADES	AMENAZAS
	D	A

Fuente: Elaboración propia, con base en la información, Alvarado Domínguez, Ofelia. Planeación Estratégica. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, México, 2003.

90 Ibidem, p. 8.

91 Ibidem, p. 8.

Este permite diagnosticar y evaluar las fortalezas y debilidades internas en cuanto a servicios, tecnología, conocimientos, recursos financieros, humanos y materiales. Las oportunidades y amenazas son determinadas por el ambiente externo. Se requiere no sólo de registrar la información, sino de evaluar su significado para lo que se recomienda hacer un listado de las oportunidades y amenazas que se consideran críticas, debe concentrarse en unas cuantas.<sup>92</sup>

Esto implica el planear contingencias a través de la identificación de las oportunidades, las amenazas, las debilidades y las fortalezas de la organización a partir de la construcción de diversos escenarios probables lo que es una de las principales características de la planeación estratégica: proactiva.

2.- Responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué y como queremos ser?
- ¿Qué deseamos lograr?
- ¿Cómo queremos que nos describan?
- ¿Cuáles son nuestros valores prioritarios?
- ¿Qué valor queremos que nos distinga?<sup>93</sup>

Objetivos Estratégicos: definen específicamente qué se quiere lograr en función de la misión y visión de la institución, con base en las necesidades de la población usuaria, las políticas públicas y el marco normativo correspondiente.<sup>94</sup>

Procedimiento para la elaboración de los objetivos estratégicos:

- Hacer referencia a la misión, la visión y el diagnóstico estratégico.
- Responder a la pregunta: ¿Qué se desea lograr a través del quehacer institucional?
- Integrar las respuestas y redactar en forma clara y concreta el o los objetivos determinados.<sup>95</sup>

Líneas de acción: es el conjunto de tareas para cumplir con los objetivos estratégicos en el corto plazo.<sup>96</sup> Las líneas de acción, se caracterizan por su:

- Obligatoriedad de acuerdo con el marco normativo
- Alineación con la misión, visión y objetivos estratégicos
- Alineación con el diagnóstico estratégico.<sup>97</sup>

<sup>92</sup> *Op. cit.* p. 38.

<sup>93</sup> *Op. cit.* p. 38.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 13.



Las líneas de acción son ejecutables en un plazo anual, son mas concretas que los objetivos estratégicos y deben estar alineadas al cumplimiento de metas.

Sistema de medición a través de indicadores.

El sistema de medición es el mecanismo sistemático y permanente de monitoreo, a través de indicadores y metas, de los avances y resultados de la operación de las dependencias y entidades públicas, así como también de cualquier otra organización.<sup>98</sup> El sistema de medición debe facilitar:

- La obtención información oportuna a través del tiempo;
- El análisis de problemas y debilidades en la operación y,
- La Toma decisiones para lograr los objetivos previstos.<sup>99</sup>

Indicadores: parámetros para evaluar el logro de los objetivos estratégicos.<sup>100</sup>

En ese sentido, los indicadores facilitan apreciar distintos aspectos de los resultados obtenidos:

- a) Impacto, evalúa el alcance en el cumplimiento de los objetivos.
- b) Cobertura, evalúa el volumen de atención de la población objetivo.
- c) Eficiencia, evalúa el aprovechamiento de los recursos.
- d) Calidad, evalúa la pertinencia en que recibe el usuario el producto o servicio; y la satisfacción del usuario respecto a su expectativa.
- e) Alineación de recursos, evalúa la congruencia de los recursos suministrados con respecto a los recursos aprobados, así como la equidad en su distribución. Está dirigido a las áreas que asignan los recursos presupuestales, principalmente para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>101</sup>

Características principales de los indicadores:

- Representativo: mide la esencia del elemento crítico a través de la relación de variables que conforman el indicador.
- Confiable: garantiza que la información sea objetiva. Deben de arrojar la misma conclusión sin importar quien, cuando o bajo que condiciones se evalúa.
- Reproducible: aplica la misma fórmula a contextos diferentes en donde se busca lograr el mismo fin y posibilita la realización de análisis comparativos entre éstos.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 15.

- Discriminante: detecta variaciones a lo largo del tiempo y la influencia de eventos y estrategias.
- Direccional: permite sin margen de ambigüedad, saber si el incremento o decremento del indicador nos acerca o aleja a la consecución del objetivo.<sup>102</sup>

Metas: especificación numérica de cuánto deseamos lograr. Es decir, deben tener una especificación cuantitativa (numérica) de lo que se desea lograr y para cuándo.<sup>103</sup> En ese sentido, debe fijarse un responsable para su seguimiento y medición.

En síntesis, se puede afirmar que:

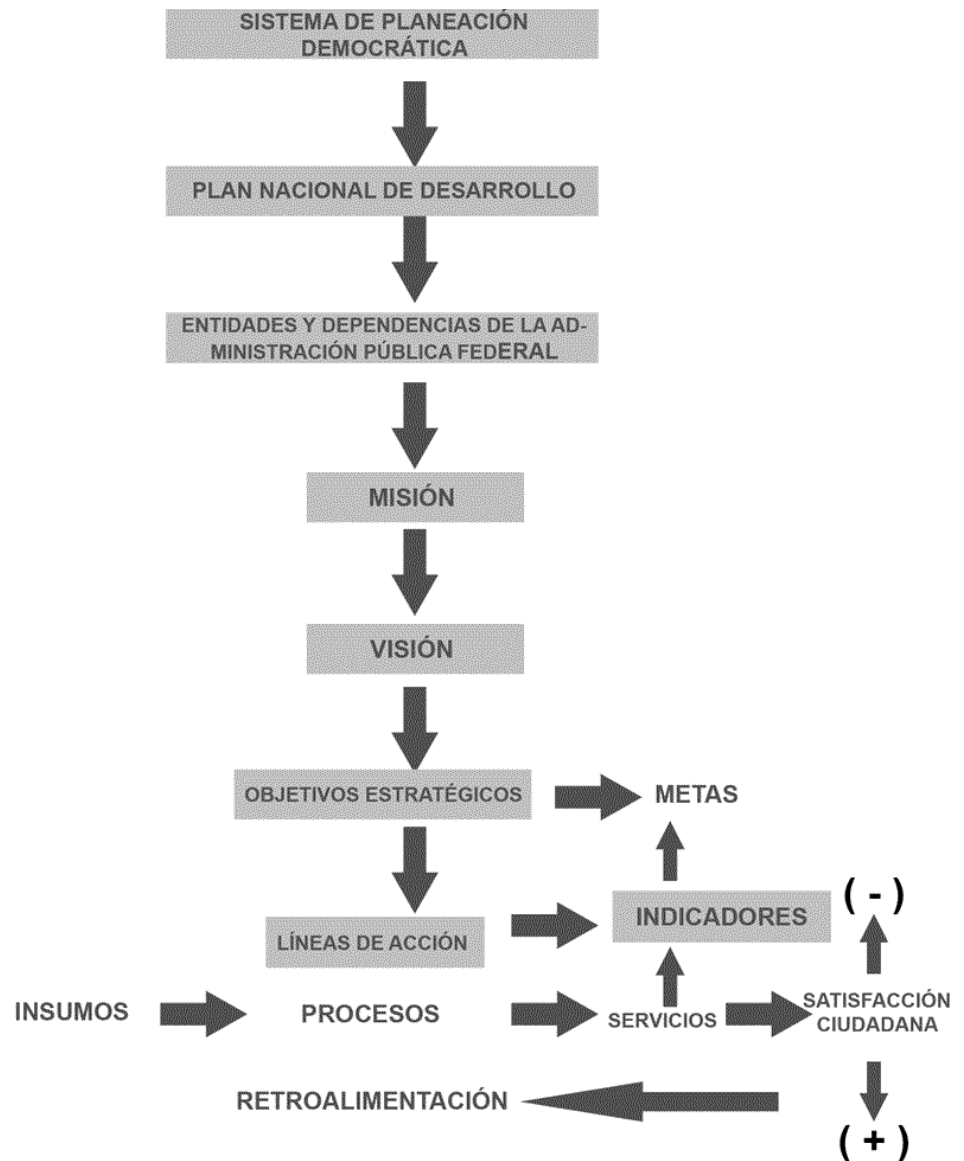
- A través de las metas se determina la magnitud y temporalidad de los compromisos adquiridos por las dependencias y entidades con relación a los objetivos planteados.

- Se debe hacer un análisis del contexto y situación real de la institución para la determinación de dichas metas, las cuales deben ser retadoras y alcanzables.

- Se deben considerar diferentes escenarios (optimista, neutral y pesimista) y en función de ellos fijar las metas; es necesario determinar los factores internos y externos que tendrán mayor incidencia en el logro de las mismas.

- Se debe establecer una meta por cada indicador; para determinarla se puede hacer uso de referencias equiparables o series históricas.<sup>104</sup>

Figura 3-5 La planeación estratégica en el gobierno.



Fuente. Elaboración propia, con base en la información de Alvarado Domínguez, Ofelia. **Planeación Estratégica**. Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2003.

102 *Ibidem*, p. 17.

103 *Ibidem*, p. 17.

104 *Ibidem*, p. 18.

### 3.1.2. Ventajas de la planeación estratégica.

La planeación estratégica es una herramienta de reflexión y análisis mediante la cual se identifica la razón de ser de la dependencia, en otras palabras, guía, orienta y coordina el establecimiento de los propósitos y resultados esenciales.

Los gobiernos que previenen los problemas logran dos cosas fundamentales “utilizan un gramo de prevención en lugar de un kilo de curaciones y hacen todo lo posible por incluir la previsión en su toma de decisiones.”<sup>105</sup>

En suma, los gobiernos que la utilizan no sólo tratan de prevenir, sino de anticipar y crear el futuro deseado para estar alertas a la velocidad del cambio y poder ser competitivos a nivel mundial. En ese contexto, la planeación estratégica es un proceso sistemático la cual nos ayuda a diseñar, políticas, programas, proyectos a efecto, de determinar las acciones que moldean y guían el ejercicio gubernamental

En síntesis, la planeación estratégica presenta las siguientes ventajas:

- Prepara a la organización para enfrentar un entorno cambiante con éxito y con menos costos futuros.
- Asimismo, permite a los funcionarios responsables reconocer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas por consiguiente a elegir entre ellas reduciendo al mínimo la incertidumbre en la toma de decisiones.
- Delimita, estructura y diagrama el trabajo dentro de la unidad responsable.
- La planeación estratégica jerarquiza, las tareas a desarrollar por la entidad gubernamental.
- Coordina esfuerzos hacia un objetivo común en pro de la organización.
- Permite la constante evaluación de los resultados obtenidos contra las metas trazadas.
- Fija objetivos concretos, deseables y alcanzables en beneficio de la organización.
- Establece tiempos claros y precisos para la concreción de los objetivos enmarcados con anterioridad.

La planeación estratégica por su propia naturaleza es proactiva, flexible, integradora, da pie a la modernización administrativa. En otras palabras, busca que la organización establezca ¿Quién es? ¿Qué quiere ser? y ¿Cómo es que llegará a serlo?

<sup>105</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un Nuevo Modelo de Gobierno: Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, Editorial Gemika, México, 1994, p. 320.

### *3.1.3. Desventajas de la planeación estratégica.*

De lo antes escrito se debe tomar en cuenta que la planeación estratégica no es una panacea ni mucho menos. Es una herramienta de gran ayuda debido a que disminuye el grado de error en la toma de decisiones sin embargo, también cuenta con desventajas como toda técnica administrativa.

Presenta las siguientes desventajas:

- Asume al futuro como un elemento predecible.
- La planeación estratégica por si sola, no garantiza que se alcanzarán los objetivos trazados con antelación y mucho menos se solucionarán todos los problemas.
- Resistencia interna para ver sus beneficios en el corto plazo se debe contar con funcionarios profesionales, capacitados, innovadores, creativos sino se cuenta con ello se complica el éxito de dicha herramienta.
- La planeación estratégica persigue de manera férrea el monitoreo de los resultados por unidad responsable a través de los indicadores generando un clima de inconformidad al interior de la organización.
- La planeación estratégica requiere de una gran inversión no sólo de recursos financieros sino también de tiempo y de personal.

### **3.2. Agenda Presidencial del Buen Gobierno.**

Una de las principales preocupaciones de cualquier gobierno, independientemente de su sello partidista, es encontrar mecanismos que coadyuven a la marcha coherente de la administración pública, a fin de poder cumplir exitosamente con las demandas de la ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo.

Es un reto que afecta a todos los países y se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, como respuestas a las nuevas necesidades y demandas de sociedades mucho más complejas y heterogéneas de lo que eran hace apenas unas décadas.

En ese sentido, el gobierno anterior, a través de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República ha diseñado un Modelo de Innovación Gubernamental teniendo como aspecto central la “Agenda Presidencial del Buen Gobierno” con la finalidad de contar con un aparato gubernamental eficaz, eficiente y oportuno.

En síntesis, en materia de buen gobierno, la agenda de trabajo de la anterior administración se basó en las siguientes líneas de acción:

- 1.- Un gobierno honesto y transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
- 2.- Un gobierno profesional que cuente con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
- 3.- Un gobierno de calidad que satisfaga, o incluso supere, las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.
- 4.- Un gobierno digital para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital e-México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
- 5.- Un gobierno con mejora regulatoria que garantice que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y a bajo costo.
- 6.- Un gobierno que cueste menos para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

### 3.2.1. Un gobierno honesto y transparente.

Uno de los reclamos, de las demandas más sentidas de la población para lograr el cambio democrático, fue la lucha contra la corrupción.

Generar confianza tanto en la ciudadanía como en la Iniciativa Privada es un aspecto crucial para la toma de decisiones que sin lugar a dudas repercute en el en el ejercicio de gobierno.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha editado precisamente un documento con una serie de recomendaciones para prevenir ese tipo de situaciones en los gobiernos de los países miembros.

El gobierno anterior realizó un análisis permanente de las conductas más frecuentes que llevan a transgredir el orden jurídico dentro de las instituciones.

Se ha encontrado una normatividad compleja, falta de capacitación del personal, sistemas y procedimientos que carecen de estándares, tanto de calidad como de efectividad.<sup>107</sup>

La mejora de la gestión pública y la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella, requiere de un esfuerzo sistémico y consistente de la población y sus autoridades que va desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregan su vida al servicio de la comunidad, pasando además por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como la simplificación administrativa y de procesos y la participación activa y permanente de la sociedad.

Por primera vez se instrumentó un programa sistemático en la materia, el cual conjuntó, de manera integral, los esfuerzos de las instituciones de la administración pública federal.

El presidente Fox emitió el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Esta comisión, de carácter permanente y en cuyas sesiones siempre participa el Presidente de la República, ha hecho públicos veinte acuerdos:

- Implantación de un programa de reconocimiento en integridad a los servidores públicos.
- Difusión de información pública en la Internet, en anticipación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Implantación de un programa de mejora regulatoria interna.
- Elaboración y difusión de un código de conducta.
- Implantación de un programa de capacitación en valores.
- Instrumentación de mecanismos rigurosos en la selección del personal.

<sup>107</sup> <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

- Mejoramiento de estándares de servicio y atención ciudadana.
- Realización de trámites y servicios por vía electrónica.
- Creación de la Subcomisión de Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Creación de la Subcomisión de Mejora de Índices de Percepción de Corrupción y Buen Gobierno.
- Instrumentar medidas necesarias para solventar recomendaciones de la Convención contra el cohecho de Servidores Públicos Extranjeros” auspiciada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.<sup>108</sup>

Por otra parte, el 22 de abril de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación y se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.<sup>109</sup>

El Programa es la manifestación clara del inamovible compromiso de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado.

Los esfuerzos en esta línea de acción se han concentrado en:

- Mejorar los procesos y los servicios públicos.
- Capacitar al servidor público.
- Establecer mejores sistemas de control.
- Aplicar sanciones por conductas irregulares.
- Dar calidad y transparencia a la gestión pública.
- Generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

El gobierno anterior asumió una premisa fundamental en la democracia: hacer público lo que en esencia es público.

La transparencia y el acceso a la información son dos mecanismos que promueven la rendición de cuentas (accountability) y ambos inciden directamente en el “buen gobierno”.

<sup>108</sup> <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

<sup>109</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de abril de 2002.

En otras palabras, contribuyen a que una multiplicidad de actores entre los cuales destacan los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio del poder. Asimismo, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental favorecen la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten a la ciudadanía realizar un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio gubernamental.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>110</sup> fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión y se promulgó el 12 de junio de 2002. Gracias a ella ya es obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, las metas, los salarios de los funcionarios, las adquisiciones y la contratación de servicios. La información disponible es también una forma de rendir cuentas de una manera permanente.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México), bajo tres principios fundamentales:

- La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional.
- El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
- Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.<sup>111</sup>

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla, en su Artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual comenzó a operar oficialmente el 12 de junio de 2003.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública está encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, y es la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Asimismo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

<sup>110</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 12 de junio de 2002.

<sup>111</sup> <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)



En ese sentido, falta mucho por hacer en otras palabras, es muy limitada sobre todo en el aspecto político del actuar gubernamental se gana legitimidad pero se ha perdido en legalidad lo que se traduce en la existencia de grandes vacíos jurídicos lo cual impide, obstaculiza y opaca la transparencia de la información que en esencia es pública.

### 3.2.2. *Un gobierno profesional.*

La segunda línea de acción de la Agenda Presidencial se refiere a la profesionalización del sector público, lo anterior obedeció a que no se contaba con un sistema de desarrollo integral de los funcionarios, lo cual evidencia la falta de planeación estratégica del personal, poca capacitación y no enfocada a objetivos, falta de detección de necesidades, ausencia de vocación de servicio, sin actuación conforme a valores en amplios sectores y falta de un sistema sólido de remuneraciones y de incentivos para crecer.

Esta línea de acción llamada de gobierno profesional pretende atraer y retener al personal más motivado, capacitado y comprometido con la sociedad.<sup>112</sup>

Como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el servicio profesional en el sector público enfrenta en el mundo en su conjunto nuevos retos originados en nuevas tareas, en cambios en el mercado de trabajo y en las prácticas administrativas, en nuevas y diferentes presiones políticas, en nuevos riesgos provenientes de intereses de poder emergentes y de cambio de valores en nuestras sociedades.

Todo ello necesita una administración capaz de combinar una fuerte determinación en objetivos muy bien definidos promoviendo, al mismo tiempo, los valores que interesan a la sociedad y la confianza en las instituciones públicas. Se necesitan políticas y disposiciones para fortalecer el nivel profesional del servicio civil al tiempo que se promueve su readaptación a las nuevas realidades.

El servicio al ciudadano requiere que los servidores públicos cuenten con una mayor preparación en los temas de su competencia, en su vida profesional, y una vocación de servicio para entregar la mejor de las atenciones a los ciudadanos. De esta manera se garantizará que el profesionalismo de la administración pública rebase los sexenios y se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.<sup>113</sup>

El ingreso a la administración pública federal por concurso de oposición público y abierto, la permanencia y el desarrollo laboral de los funcionarios según sus méritos y la igualdad de oportunidades, la permanente evaluación de su desempeño, el manejo adecuado de la información, la capacitación por medios electrónicos y su desarrollo integral son características centrales para un gobierno profesional que satisfaga de manera efectiva las demandas de los ciudadanos.

Para implementar el Servicio Profesional de Carrera, se aprobó y, en 2002, entró en vigor la Ley respectiva, se creó la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la administración pública federal, se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos.<sup>114</sup>

112 <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

113 <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

114 <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países.

### 3.2.3. *Un gobierno de calidad.*

La tercera línea de acción de la Agenda Presidencial es lograr un gobierno de calidad sin importar quién ocupe la Presidencia de la República.<sup>115</sup>

Citamos aquí a Thomas Mosgaller, presidente de la Sociedad Estadounidense de Calidad:

“La calidad se entiende desde dos perspectivas: una es la calidad ante el cliente que representa actividades primarias para satisfacer las necesidades del ciudadano (incluye a todos los actores, como por ejemplo clientes, proveedores, comunidades y gobiernos); la otra es la calidad que asegura el desempeño interno (administrar, por medio de procesos, el desempeño del sistema de calidad de una organización). Estos elementos se deben combinar en los contextos micro y macro económico del gobierno, con el objeto de establecer una definición adecuada de calidad”.<sup>116</sup>

Esto significa, en primer lugar, tener un gobierno eficiente y efectivo que cuente con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable; en segundo lugar, que sea confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas de gestión de calidad en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión y, en tercer lugar, que sea un gobierno con resultados tangibles y mejorados, que evalúe permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus acciones y proyectos.

En los años recientes, en especial a partir de los noventa, como lo vimos anteriormente, se produjo un doble movimiento en los gobiernos: uno dirigido a la excelencia interna de las entidades y otro a los sistemas que aseguren calidad en beneficio de los ciudadanos y los clientes.

Para lograr un gobierno de calidad se ha avanzado en el establecimiento de una cultura de calidad en la entrega de los servicios públicos al establecer el modelo INTRAGOB.<sup>117</sup>

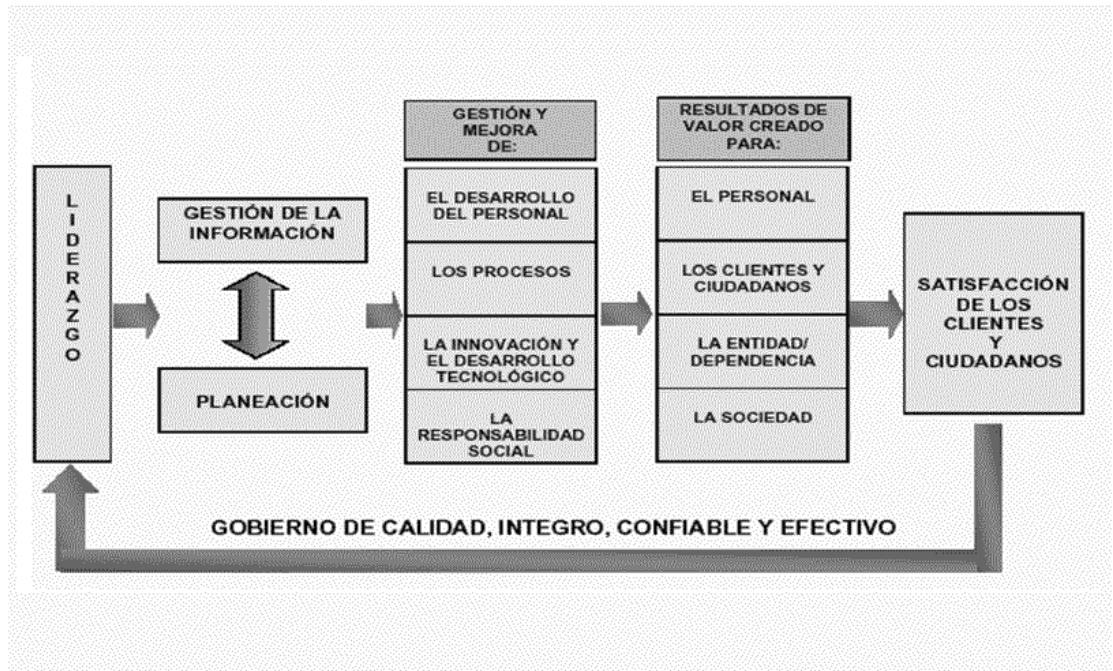
115 <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

116 <http://www.iram.com.ar/Boletin/Boletin%20archivos/Marzo-04/7.htm> (Activo 26-06-06)

117 <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos> (Activo 26-06-06)

En ese sentido, está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la administración pública federal, a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las dependencias y entidades ante la sociedad.

Figura 3-6 La planeación estratégica en el gobierno.



El principal objetivo del proceso de calidad es la transformación de la administración pública federal, la cual se verá reflejada en la calidad de los procesos y servicios, en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las dependencias y entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía.<sup>118</sup>

Fuente: [http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Gerencias/GIC/Modelo\\_Intragob.pdf#search=%22modelo%20de%20calidad%20INTRAGOB%22](http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Gerencias/GIC/Modelo_Intragob.pdf#search=%22modelo%20de%20calidad%20INTRAGOB%22) (Activo 26-06-06)

Es un sistema de gestión dirigido hacia la atención de tres aspectos prioritarios:

- Calidad de los servicios
- Integridad de los servidores públicos y;
- Percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la administración pública federal.<sup>119</sup>

### 3.2.4. Un gobierno digital.

El Presidente Vicente Fox ha señalado lo siguiente:

“Este siglo debe ser considerado como el siglo del capital intelectual y de la innovación. En un mundo globalizado, en el que pareciera que las distancias y los tiempos se han acortado, nadie puede ser ajeno a los retos y oportunidades que nos ofrece el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para responder con mayor eficacia a las necesidades de la ciudadanía”.<sup>120</sup>

118 <http://www.innova.gob.mx/archivos/7/8/3/files/archivos/sip-3848.pdf> (Activo 26-06-06)

119 <http://www.innova.gob.mx/archivos/7/8/3/files/archivos/sip-3848.pdf> (Activo 26-06-06)

120 <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/> (Activo 26-06-06)

Por ello, la cuarta línea de acción de la Agenda Presidencial procura que los ciudadanos cuenten con un gobierno digital eficiente el cual permite obtener información del sector público y acceso a los servicios que éste ofrece desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital del Sistema Nacional e-México.

La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y todos los sectores de la economía.

Las tecnologías de la información y la comunicación están cambiando al mundo al modificar la forma en que las empresas comerciales, los gobiernos y la gente en general trabajan, interactúan y se organizan, y al acelerar el ritmo del cambio de la economía mundial.

Durante años el Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado proyectos en sectores específicos de América Latina y el Caribe, entre ellos el social y los de medio ambiente, infraestructura, finanzas, agricultura y Modernización del Estado.

Entre los componentes de éstos proyectos a menudo se han incluido las tecnologías de la información y la comunicación.

En los últimos años ha aumentado notablemente el número de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en este rubro lo cual se refleja en las reformas económicas, sociales y políticas que han tenido lugar en la región y la emergencia de las tecnologías de la información como herramienta eficaz para ampliar el alcance, la divulgación y el impacto de las iniciativas del desarrollo.

Existen numerosas definiciones de gobierno electrónico (e-gobierno). El informe de las Naciones Unidas sobre el Sector Público 2003 define al gobierno electrónico como “un gobierno que aplica las tecnologías de la información y la comunicación para transformar sus relaciones internas y externas”.<sup>121</sup>

Las tecnologías de la información y la comunicación tienen un impacto más amplio y penetrante en la prestación de servicios gubernamentales y, por ende transforman de un modo drástico las relaciones internas y externas, las operaciones y la administración de los gobiernos.

El Banco Interamericano de Desarrollo define también al e-gobierno como la “habilidad de los gobiernos para proveer servicios en forma electrónica, aumentando la eficacia de la gestión pública y mejorando los servicios a los ciudadanos en un marco más transparente que el actual”.<sup>122</sup> En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo busca facilitar la implementación de soluciones de e-gobierno como un medio para aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para la prestación de servicios públicos por medios electrónicos y digitales.

Sobre el tema en comento, algunos ejemplos de e-gobierno o gobierno digital son los siguientes.

“Argentina llega software libre al escritorio”.

<sup>121</sup> Informe de las Naciones Unidas sobre el Sector Público Mundial, 2003.

<sup>122</sup> Elaboración con base en la información, de la Revista Política Digital, *El Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno electrónico*, Editorial Nexos, Número 20, Noviembre, México, 2004, p. 39.

En la Municipalidad de Rosario fue presentada la iniciativa Munix, que busca incrementar la penetración del software libre en todos los sistemas de la entidad. El objetivo es reducir costos, regularizar el uso del software licenciado, unificar características de equipamiento y software del municipio, así como centralizar la administración de todos los sistemas.<sup>123</sup> ([www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar))

“Reino Unido, lanzan website para CIOs”.

El gobierno de Reino Unido estableció en enero el Consejo de Jefes de Informática Gubernamentales (Government CIO Council), formado por veintiocho directores de Informática del gobierno central y local. El objetivo es unir esfuerzos y resolver problemas comunes.<sup>124</sup> ([www.cio.gob.uk](http://www.cio.gob.uk))

“Estados Unidos, prueban pasaportes electrónicos”.

Un grupo de trescientos pilotos y sobrecargos de United Airlines fueron los conejillos de indias para un experimento de pasaporte electrónico realizado por los gobiernos de Estados Unidos, Austria y Nueva Zelanda. El objetivo fue comprobar qué tan fácil es leer los pasaportes en los tres países y qué tan durables son en circunstancias de uso constante.<sup>125</sup> ([www.dhs.gov/dhspublic/index.jsp](http://www.dhs.gov/dhspublic/index.jsp))

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y a todos los sectores de la economía. No obstante, el gobierno digital, o e-gobierno como se denomina la tendencia de los gobiernos de aprovechar dichas tecnologías para transformar la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos requiere integrar metas más amplias como los procesos para reformar la administración e impulsar la sociedad de la información.

Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para lograr una gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de información y comunicación ayudan a crear esta confianza porque integran al ciudadano a la gestión pública e inciden directamente en el armado de un gobierno honesto y transparente al ofrecer canales de comunicación más efectivos para realizar operaciones con el gobierno.

Estas tecnologías eliminan la discrecionalidad porque inhiben las prácticas deshonestas y permiten hacer un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental. Al facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y calidad de los servicios sino que también incrementa su valor agregado.

### *3.2.5. Un gobierno con mejora regulatoria.*

La mejora regulatoria es también una tendencia mundial de la más alta prioridad, en especial cuando se pretenden llevar a cabo cambios de fondo en todas las instancias de la administración pública.

Para cumplir con la quinta línea de acción de la Agenda Presidencial del buen gobierno, se orientó a hacer instituciones eficaces, eficientes y oportunas es decir, eliminar la normatividad excesiva que no genera valor agregado, y destinar mayor tiempo y recursos a la atención hacia los ciudadanos y las empresas.

<sup>123</sup> Elaboración con base en la información, de la Revista Política Digital. **Gobierno Digital en el Mundo**, Editorial Nexos, Número 26, octubre, México, 2005, pp. 8-9.

<sup>124</sup> *Ibidem*; pp. 8-9.

<sup>125</sup> *Ibidem*; pp. 8-9.

Al mismo tiempo se busca promover la movilidad y flexibilidad de la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una arraigada cultura de centralización en la toma de decisiones bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coercitivo que propició la aversión a decidir por temor a ser sancionados, en especial en materia presupuestal o de manejo de recursos financieros.

Como respuesta a este creciente problema, el gobierno anterior ha planteado en diversos acuerdos y programas el compromiso para promover la mejora regulatoria como una necesidad impostergable para abatir los índices de corrupción, incentivar la transparencia de la gestión pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, mejorar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal, y servir mejor a la sociedad y sus empresas.<sup>126</sup>

Como complemento a las iniciativas presidenciales, la línea de acción de gobierno con mejora regulatoria, incorpora el compromiso uniforme de todas las dependencias, así como de las empresas y entidades paraestatales, para la implantación de un programa orientado a simplificar y modernizar sus procesos internos con el objeto de que los trámites y servicios que se prestan en todas las ventanillas y puntos de atención a la ciudadanía y sus empresas sean más eficientes y oportunos.

Comités de mejora regulatoria interna.

Para lograr un marco regulatorio adecuado a las necesidades de los emisores y usuarios, y para evitar el crecimiento desmedido de nuevas regulaciones, se crearon los Comités de mejora regulatoria interna promueven un esquema que busca una regulación inteligente que evite la sobrecarga de requisitos dentro de las instituciones, que sea ágil y sencilla en su interpretación y observación por parte de los usuarios.<sup>127</sup>

Los consejos y las mesas.

Además, se han generado otras herramientas encaminadas a mejorar la regulación federal estas se integran por representaciones de alto nivel en la toma de decisiones de las instituciones, y adoptan una metodología usuario emisor orientada a identificar aspectos en las disposiciones de orden federal y legislativo que entorpecen la productividad de las instituciones. Su objetivo es proponer a los emisores las adecuaciones que den mayor flexibilidad a las operaciones pero, desde luego, sin perder el control, que también es un requerimiento de la sociedad.<sup>128</sup> Dentro de este contexto, debemos resaltar la utilidad práctica de la mejora regulatoria en términos político-administrativos entre las que destacan:

La mejora regulatoria es una herramienta esencial para lograr el desarrollo económico del país y un gobierno eficiente que responda a las necesidades de la sociedad.

Cuando la regulación está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva creadora de empleos; genera corrupción y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.

126 <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/> (Activo 26-06-06)

127 <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/> (Activo 26-06-06)

128 <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/> (Activo 26-06-06)

Durante los últimos 15 años, la mejora regulatoria ha sido una parte fundamental del cambio estructural en México, de la transición hacia una economía abierta y de mercado. El ritmo acelerado, el amplio alcance y la profundidad de la mejora regulatoria han colocado a México entre los países más activos en esta materia.<sup>129</sup>

Aproximadamente el 90% de las leyes mexicanas han sido revisadas y reformadas con el fin de mejorar el marco regulatorio y adaptarlo a la economía de mercado.<sup>130</sup>

La mejora regulatoria ha permitido reducir precios e incrementar la gama de productos y servicios disponibles para los consumidores; mejorar la eficiencia productiva al disminuir los precios de insumos esenciales; apoyar el crecimiento del sector exportador; promover la inversión y la entrada de nuevas empresas al mercado y mejorar la eficacia de los servicios que brinda el gobierno.

### 3.2.6. *Un gobierno que cueste menos.*

La misión central de todo gobierno debe ser la de mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus ciudadanos, propiciando con ello un desarrollo armónico y sustentable. Un gobierno que no lo entienda así, está condenado irremediabilmente al fracaso.

Sin importar el país del que se trate, ningún gobierno cuenta con los recursos suficientes para satisfacer todo lo que la ciudadanía le demanda, resulta imprescindible que los gobiernos adopten las medidas necesarias que les permita hacer más con el mismo dinero.

No se trata solamente de “gastar menos”, sino más bien de combinar un gobierno austero con un gobierno de calidad, que ofrezca mayores beneficios a la sociedad.

Los objetivos que se han planteado para esta línea de acción de la Agenda Presidencial de buen gobierno son:

- Reducir el gasto burocrático que no agrega valor al ciudadano.
- Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población.
- Alcanzar los dos objetivos anteriores, en un marco de estabilidad macro económica y equilibrio financiero.<sup>131</sup>

En ese sentido, cabe la pena hacer mención a través de la siguiente tabla la viabilidad de dicha línea de acción:

<sup>129</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Reforma Regulatoria en México*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, Francia, 1999.

<sup>130</sup> López-Ayllón, Sergio. *Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del Derecho la Encrucijada entre Tradición y Modernidad*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997, p. 14.

<sup>131</sup> <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/> (Activo 26-06-06)

Durante el año 2006, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, las dependencias y entidades de la administración pública federal continuaron aplicando medidas para racionalizar las erogaciones corrientes destinadas a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de los objetivos y metas autorizados. Sobresalen las siguientes:

No otorgar incrementos salariales a los servidores públicos de mandos medios y superiores, ni a los niveles homólogos.

Racionalizar las erogaciones por concepto de gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, simposios o cualquier otro tipo de foro o evento análogo.

Es importante señalar la vinculación que existe hoy en día entre la planeación estratégica y la Agenda Presidencial del Buen Gobierno resaltado sobre todo las de acción referentes al gobierno de calidad, al gobierno digital, al gobierno con mejora regulatoria y un gobierno que cueste menos son éstos los que se han vinculado de manera directa con la planeación estratégica en busca de una administración pública efectiva en el corto, mediano y largo plazo.

En ese sentido, un gobierno de calidad es aquel que busca en cada proceso la satisfacción de la ciudadanía asimismo, un gobierno digital es el que acerca a la sociedad en su conjunto un gama importante de servicios a través de las Tecnologías de la Información lo cual posibilita la simplificación administrativa convirtiéndolo en un gobierno con mejora regulatoria asimismo, se traducirá en un gobierno que cueste menos es decir, esto no solo significa que gaste menos sino actúe con arreglos de efectividad en el cotidiano ejercicio de gobierno.

Figura 3-7 Gasto corriente en clasificación funcional, 2004-2006.  
(millones de pesos)

Concepto	Datos anuales			Enero-junio <sup>pl</sup>		Variación % real anual <sup>2/</sup>
	Observado		2006 <sup>1/</sup>	2005	2006	
	2004	2005				
Total <sup>3/</sup>	1 044 632.4	1 169 614.1	1 194 534.3	556 273.2	582 096.2	1.2
Funciones de desarrollo social	653 321.7	728 745.2	773 391.7	365 523.1	375 767.7	- 0.6
Funciones de desarrollo económico	270 718.9	318 935.8	289 656.2	138 875.5	144 173.9	0.4
Funciones de gobierno	120 591.9	121 933.2	131 486.3	51 874.6	62 154.6	15.9

1/ Corresponde al presupuesto original autorizado.

2/ Las cifras se deflactaron con base en el índice nacional de precios al consumidor promedio de los primeros seis meses de cada año.

3/ La suma de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

pl/ Cifras preliminares.

\*FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



### **3.3. ¿Qué es la innovación gubernamental?**

La modernización de la administración pública no puede entenderse al margen de la política esta es la referencia obligada de aquella. Modifica patrones de comportamiento político referentes a las formas y mecanismos de interacción y vinculación para con la ciudadanía. Ello nos permite observar que indudablemente se requieren de ciertos elementos básicos en pro de esta.

La modernización por otra parte no sólo significa capacidad para incrementar al eficacia y eficiencia en su actuar sino que también apela al establecimiento de nuevos términos de relación por, para y con la sociedad.

En ese sentido, una perspectiva que nos permite analizar la problemática en cuestión se refiere a la Nueva Gerencia Pública, que en su origen se concibió como un nexo entre el Estado y la sociedad a través del mercado, ha tendido a centrarse más y más en los problemas internos de la administración pública.

Es decir, “vino nuevo en odres viejos”, la Nueva Gerencia Pública debe coadyuvar al desarrollo gubernamental teniendo como referente inmediato la visión clásica de la administración pública.

Quizá el más grande cambio en el nuevo manejo público globalizador consista en que, siendo originalmente un enfoque de “dentro hacia afuera” que enfatizaba esa interface entre Estado, sociedad y mercado, ahora se está reorientando de “fuera hacia adentro”. Ha dejado de eludir el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público, desplazándose hacia los problemas de gobernanza, que es un tema central en Ciencia Política y Administración Pública.

#### **3.3.1. La antesala de la innovación gubernamental.**

Al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de “racionalismo económico” y la gerencia de la empresa privada.

Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la “Nueva Gerencia Pública” y la “Reinvención del gobierno”, cuyo objeto ha sido reducir su tamaño, imponerle una disciplina e incentivos tipo mercado, aminorar los costos, mejorar su desempeño, con el fin de ganar la confianza de los gobernados.

Dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico a la cual México se integró en 1994 han implementado una serie de reformas a la administración pública, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos.

La idea de que el gobierno debería “hacer más con menos”, en un contexto presupuestario estrecho, guió el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países, aunado a una Nueva Estructura Programática. La segunda ola de reformas, ha tenido por objeto un “mejor gobierno”. Esto es, principalmente, mejorar la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia.<sup>132</sup>

De igual manera, a partir de 1990, organismos internacionales (Banco Mundial; Organización de la Naciones Unidas; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), enfatizan el tema de “gobernanza” (governance), y a México se le recomienda<sup>133</sup> complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Un gobierno con eficiencia, y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia. En esa circunstancia se inscribe la reforma administrativa en México de las últimas dos décadas.

A partir de 1982, el cambio estructural llevaría a “transitar por el periodo más severo de ajuste económico”. La meta era “un Estado más fuerte, pero no necesariamente más grande”. El tamaño de la administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció hacia finales de los años 80`s.

En ese sentido, Miguel de la Madrid se proponía lograr transformar de la administración para convertirla en un medio y eficaz, el cual apoyaría los objetivos nacionales mediante un servicio público fundamentado en la equidad y la eficiencia que proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.

Asimismo, Miguel de la Madrid presentó una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estas reformas significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para reformar el rumbo del desarrollo y recuperar la credibilidad en la honradez de sus funcionarios, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.<sup>134</sup>

A partir de esas reformas dicha contraloría recibió el rango de secretaría, así como también se le dio el carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que debían cumplir el resto de las entidades gubernamentales.<sup>135</sup>

Lo antes escrito dio pauta a la implementación de una innovación en el ámbito de la modernización administrativa que adoptó el nombre de “Simplificación Administrativa” en la que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que simplificar no equivale a modernizar, tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

132 Banco de Desarrollo Asiático. *Mejorar la Administración Pública en un mundo competitivo*. [http://www.adb.org/Documents/Manuals/Serve\\_and\\_Preserve/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Manuals/Serve_and_Preserve/default.asp) (Activo 09-05-06)

133 Giugale, Marcelo. *Una Agenda Comprensiva del Desarrollo para la Nueva Era*, Banco Mundial, Estados Unidos de América, 2000, p. 25.

134 Reforma aprobada el 29 de diciembre de 1982.

135 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983, se dedico a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores.

Hacia el periodo (1989-1994) se instrumentó la estrategia de “Modernización del Estado” reforma en la que se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Prioritario fue el estricto desempeño de la administración pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos.

Además de medidas de gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas; información a la ciudadanía; mecanismos de voz para la sociedad; fortalecer el pacto federal; y desregular para alentar la actividad privada.

En ese sentido, por lo que respecta a la reforma administrativa implementada durante el sexenio de Carlos Salinas pueden destacarse los siguientes aspectos.

El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que redujo el aparato burocrático y al mismo tiempo buscaba dar solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>136</sup>

Es decir, la reconfiguración de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente a lo largo del periodo (1988-1992) existe una reducción de 60,410 plazas lo que significa una disminución del 4.3% con relación al total de la estructura ocupacional del gobierno federal.<sup>137</sup> Sin embargo, no nos encontramos frente a una reforma administrativa como tal sino en todo caso es un proceso de adecuación y adaptación administrativa a las nuevas condiciones cambiantes del mundo moderno.

De hecho, no se emprendieron acciones de gran relevancia para ofrecer un mejor servicio en la administración pública, sino que está se vio reducida por los efectos de la privatización. No hay reforma del Estado, sin reforma administrativa.

En 1994 inicia el último periodo presidencial (1994-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. Se anuncia la “Reforma del gobierno y la Modernización de la Administración Pública”<sup>138</sup> para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública; y combatir la corrupción e impunidad.

Con tal propósito se formuló el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” con cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el diagnóstico general del Programa de Modernización de la Administración Pública afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral.

Por lo tanto, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos.

136 Sacristán Ruiz, Carlos. “La Reestructuración del Sistema Burocrático”, en *La Administración Pública contemporánea en México*. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 237-238.

137 *Ibidem*, p. 240. Este proceso ha permitido que pueda llevarse a cabo un crecimiento en los siguientes sectores: 1) educativo, un incremento de 73,520 plazas, lo que implica un crecimiento del 904% durante el periodo de 1988-1992; 2) salud, un incremento de 30, 333 plazas, que significa un aumento del 28.3 respecto de su plantilla original de 1988.

138 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

En síntesis, como hemos señalado con anterioridad, las reformas del sector público han sido iniciadas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y retirar actividades del Estado a favor del sector privado.

En este contexto, las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile sin fin; a poco de haberse anunciado, ofreciendo toda clase de promesas, se presenta otra nueva.<sup>139</sup>

Los rasgos comunes del patrón dominante de reforma se toman del modelo de mercado, inspirados en las llamadas “mejores prácticas” del sector privado aplicadas a las organizaciones gubernamentales cuyo fin es el interés público, resultando de limitada utilidad.<sup>140</sup>

### 3.3.2. ¿Qué significa la innovación gubernamental en el gobierno?

En nuestro país desde inicios del siglo XIX, en 1821 hasta alrededor de 1982, la idea de la reforma administrativa fue la estrategia prevaleciente en la mayoría de las acciones para mejorar la organización y funcionamiento del aparato gubernamental.

La reforma administrativa tenía una orientación incremental, gradual y focalizada, para mediante micro reformas obtener macro reformas de mayor alcance de la administración pública mexicana.

A partir del periodo comprendido de 1983 a 2000, la idea de la reforma administrativa es delegada y cambiada por programas de modernización, que en esencia, enfatizaban y focalizaban un campo de acción prioritario por los gobiernos en turnos.

Para Miguel de la Madrid (1982-1988) la prioridad sería la descentralización de la vida nacional. Por su parte para Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) era indispensable avanzar en la simplificación administrativa. Por último, Con Ernesto Zedillo (1994-2000) se introducen diversas técnicas gerencialistas provenientes del ámbito privado bajo el nombre de Modernización de la Administración Pública Federal. En este periodo, la reforma de la administración pública no representa una prioridad.

Con la llegada de Vicente Fox (2000-2006) existe una orientación mezclada por una parte, se impulsa un Programa de Combate a la Corrupción y el fomento a la transparencia y por la otra, se propone un Modelo de Innovación Gubernamental que pretende un ambicioso programa de acciones para modernizar a la administración pública.

Sin embargo, en esencia persiguiendo los mismos fines contar con una administración pública eficaz, eficiente, oportuna, transparente, y moderna.

En ese sentido, el gobierno actual a través Ramón Muñoz Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental concibe a la innovación gubernamental como: un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas.

139 Nye, Joseph. *Por Qué la Gente No Confía en el Gobierno*. Cambridge, MA. Harvard University Press, 1997, p. 25.

140 Frederickson, H. George. *Management Reform and Innovation* Research, Theory and Application, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1999, p. 45.

Es un movimiento cultural y estructural porque vértebra a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macro procesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana. Es decir, lograr un gobierno que reemplace los esquemas tradicionales de gestión pública por los avanzados sistemas administrativos y tecnológicos en beneficio de la ciudadanía.<sup>141</sup>

“La innovación del gobierno debe tener como propósito superior el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana, logrando con ello que recupere la confianza en sus autoridades”.<sup>142</sup>

La innovación gubernamental en México se encarga de transformar al gobierno en una institución útil y eficaz que contribuya a lograr lo planeado en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

La innovación gubernamental pretende desarrollar a través de líneas de acción al interior de las instituciones con los siguientes objetivos:

- Transformar al gobierno en un aparato eficaz que alcance los resultados planeados.
- Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de la ciudadanía. (Mejorar la capacidad de gobernar clarificando el rol central del gobierno).
- Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.
- Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el gobierno.<sup>143</sup>

Lo antes escrito nos permite establecer a continuación algunas acepciones del término “buen gobierno”.

El “buen gobierno” significa un “cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad”.<sup>144</sup>

“El “buen gobierno” apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros”.<sup>145</sup>

El “buen gobierno” es algo más que un nuevo conjunto de instrumentos de gestión. También consiste en alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos.

La importancia del “buen gobierno” reside en su capacidad de facilitar un marco general que permite entender los procesos de gobierno cambiantes.

141 <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion> (Activo 26-06-06)

142 <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion> (Activo 26-06-06)

143 <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion> (Activo 26-06-06)

144 Rhodes, Roderick. *El nuevo gobierno: gobernar sin el gobierno*. Estudios Políticos, Número 44, Estados Unidos de América, 1996, p. 52.

145 Kooiman, Jan y Van Vliet, María “Gobierno y gerencia de lo público”, en *Manejo de las Organizaciones Públicas*, Estados Unidos de América, 1993, p. 64.

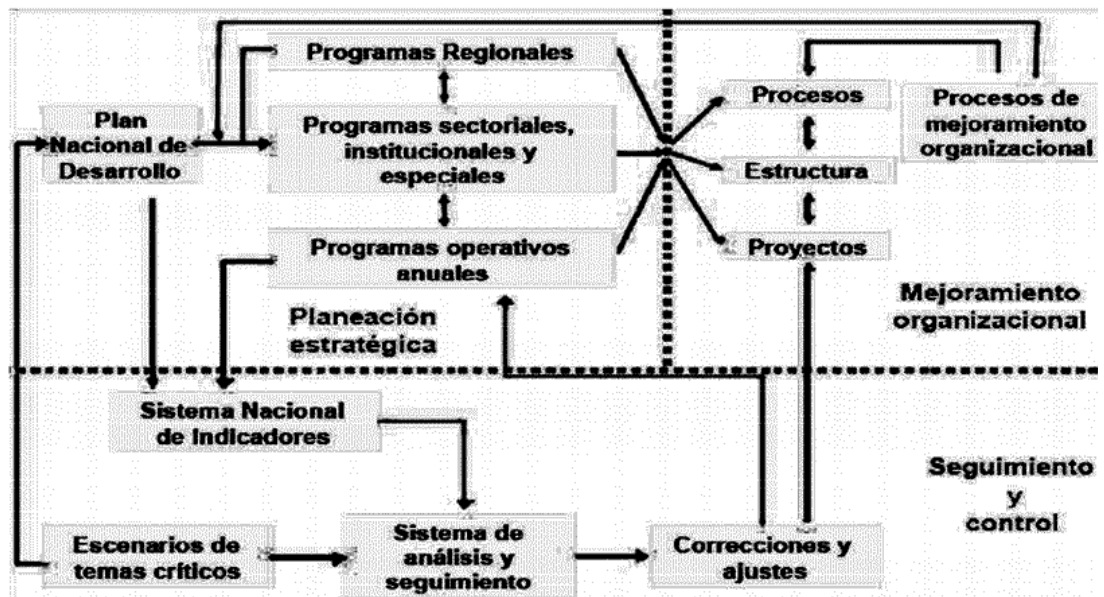
En pocas palabras, para entender qué es el buen gobierno, debemos tener presente que el universo del gobierno está cambiando de manera que significan una ruptura sustancial con el pasado y que merece la pena estudiar ese universo.

Por lo tanto, hoy en día dentro de la administración pública, se implementa una “Programa Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental” en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo del cual de deriva el Sistema Nacional de Participación Democrática”, que comprende los procesos de:

- Planeación estratégica;
- Seguimiento y control; y
- Mejoramiento organizacional.

Dicho Sistema concibe a la planeación como una herramienta que no debe ser más 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 de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.<sup>146</sup>

Figura 3-8 Sistema Nacional de Planeación Participativa.



Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de febrero de 2002

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.

Por ello, la anterior administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsó un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.<sup>147</sup>

146 Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República. México, 2001. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/> (Activo 26-06-06)

147 Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República. México, 2001. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/> (Activo 09-05-06)

Asimismo, se creó un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional en cada uno de sus objetivos y estrategias.

En otras palabras, el Sistema Nacional de Indicadores proporciona los elementos para analizar las estructuras y los procesos de la administración pública, e implantar un proceso de mejoramiento continuo.

Por consiguiente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala la necesidad de medidas de “buen gobierno” es decir, “normas básicas de acción gubernamental” básicamente referidas a la gobernanza:

- Apego a la legalidad;
- Gobernabilidad democrática;
- Federalismo;
- Transparencia; y
- Rendición de cuentas.

En suma, el “buen gobierno” no es una transformación paulatina y gradual sino son los cambios profundos que permiten dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad es decir, acciones capaces de transformar los esquemas tradicionales de gestión.

En ese sentido, el “buen gobierno” significa construir un gobierno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades de la sociedad.<sup>148</sup>

El “buen gobierno” se caracteriza por ser un gobierno participativo, estratégico, competitivo, inteligente, ágil y flexible.

Participativo, consulta a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan, un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo y que se responsabilice de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones, mismas que serán sometidas a un minucioso proceso de evaluación.

Estratégico, competitivo que sea la vanguardia de la sociedad, estableciendo democráticamente las prioridades sociales e invirtiendo de manera eficaz, eficiente y oportuna sus recursos financieros, humanos, materiales, legales en pro de una administración pública moderna.

Inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos con el fin de evitar el dispendio de recursos, así como promover la eficacia de su función en cada uno de los diferentes órdenes de gobierno.

148 Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República. México, 2001. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/> (Activo 26-06-06)

Ágil, flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas, y adecuarse a las circunstancias en el corto, mediano y largo plazo.<sup>149</sup>

Todo ello a través de la innovación, es decir, buscaremos reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, lo cual permite evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro, con el fin de encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

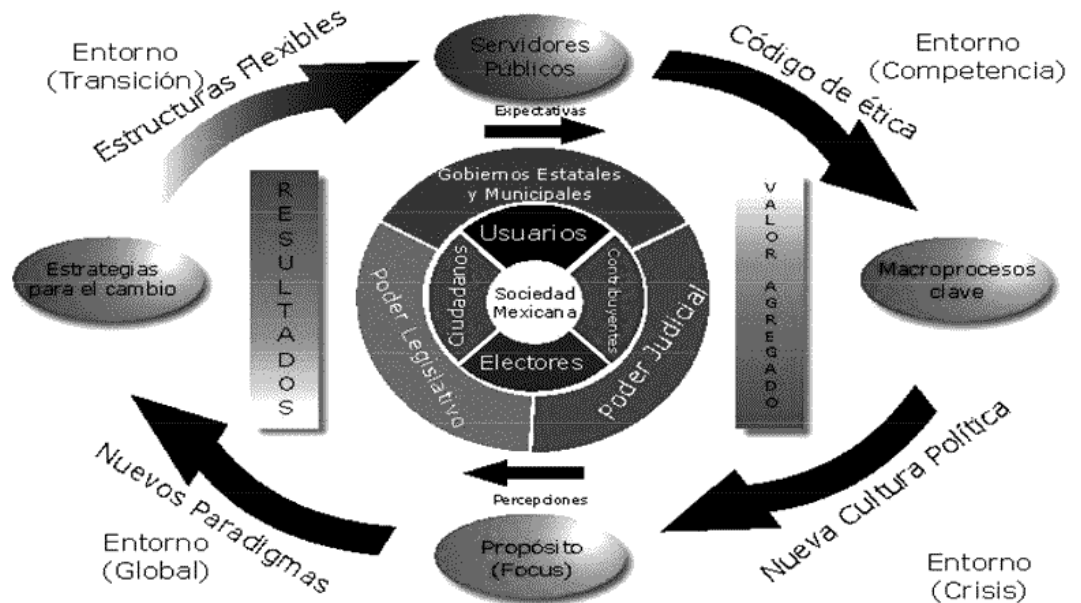
Otras medidas se refieren a un modelo de innovación y calidad para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros “más emprendedores”, mediante cambios en “la mejora y optimización de lo bien hecho” y que “generan valor agregado” a la sociedad, además de “un cambio profundo de cultura”. Se necesita “un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la ética”.<sup>150</sup>

En ese sentido, el modelo sobre innovación y calidad tiene como propósito dar valor agregado a lo que hace el gobierno. Dicho valor se basa en la capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales tengan para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.

Así, a través del fomento a la innovación y calidad gubernamental se reforma la orientación, capacidad y velocidad de respuesta de la administración pública federal respondiendo a las necesidades de los ciudadanos y se mejora la capacidad del gobierno para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.<sup>151</sup>

El presente esquema (Figura 3-9) representa a la sociedad mexicana estratificada en cuatro rubros demandantes de servicios en los diferentes niveles de gobierno, así como en los Poderes de la Federación para lo cual toma como referencia cuatro factores: Estructuras Flexibles, Código de Ética, Nueva Cultura Política y Nuevos Paradigmas con el fin de proporcionar un valor agregado al quehacer gubernamental.

Figura 3-9 Sistema Nacional de Planeación Participativa.



Fuente: <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion> (Activo 26-06-06)

149 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República. México, 2001. <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/> (Activo 26-06-06)

150 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2001.

151 <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion> (Activo 26-06-06)



### 3.3.3. Importancia de la innovación gubernamental en el gobierno.

Si se tuviera que definir de manera mínima a la administración pública mexicana, tendría que decirse que se trata de un aparato gubernamental con un alto grado de adaptación y reorganización a los cambios introducidos por las diversas reformas administrativas en los últimos de 30 años.

La administración pública como actividad organizada del Estado requiere cambios, modificaciones y transformaciones para cumplir con los fines establecidos por el interés público.

En ese sentido, se han realizado las transformaciones en el aparato gubernamental bajo los conceptos de reforma administrativa, programas de modernización y recientemente innovación gubernamental.

La reforma administrativa como estrategia de transformación en la administración pública mexicana, constituye un verdadero cambio en la organización, funcionamiento y operación del aparato gubernamental.

Debe destacarse que las experiencias de reforma administrativas en nuestro país, generaron un conjunto de enseñanzas:

- La administración pública puede organizarse para organizar el país.
- El aparato gubernamental requiere de nuevas técnicas administrativas para ofrecer más y mejores servicios a la sociedad.
- La reforma administrativa es un medio, no un fin para el mejoramiento de la administración pública.
- La reforma administrativa en pocas palabras no es sola una reforma técnica, sino que tiene implicaciones políticas y sociales para que sea exitosa.

En esta investigación se puede afirmar que las reformas y modernización administrativa en México, tiene sus antecedentes en siglo XIX; que las más importantes reformas administrativas se realizaron en la década de los 70's, mientras que en las décadas de los 80's y 90's se pusieron en marcha programas de descentralización y simplificación administrativa como medidas recurrentes de modernización administrativa, así como los enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, cobraron relevancia en el Programa de Modernización de la Administración Pública.

El gobierno de Ernesto Zedillo Puso en Marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública, con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

El Programa de Modernización de la Administración Pública se llevó a cabo en dos etapas claramente diferenciadas. La primera abarca de mayo 1996 a enero de 1998 realizada bajo el enfoque de planeación estratégica y calidad total como herramientas para el mejoramiento administrativo. Por lo que corresponde a la segunda etapa, ésta comprende de febrero 1998 hasta finales del 2000. En esta etapa se realiza bajo el énfasis en el mejoramiento de procesos.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> El concepto reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michel Hammer. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos, ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad en las estructuras organizacionales, privadas o públicas. José Cruz, Reinventando el Gobierno en México, Editorial Orión, México, 1998, p. 15.

El primer paso del programa modernización consistió en la celebración de las Bases de Coordinación.<sup>153</sup> Por lo que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencias globalizadoras convenían los términos y compromisos de la modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de darle un sentido de compromiso gubernamental.

El programa de modernización administrativa impulsado durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo, constituyó un “boom” en la administración pública debido a que representa la introducción, por primera vez de técnicas gerenciales como la planeación estratégica, el enfoque de calidad y la reingeniería de procesos.

En ese sentido, en los últimos 30 años, los programas de modernización administrativa, descentralización, simplificación y la propia modernización en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, generaron resultados parciales en la administración pública mexicana.

Los tres tienen varios puntos en común:

- Proviene de periodos de enorme turbulencia y crisis económica.
- Son resultado de las presiones de organismos internacionales.
- El programa de privatización de las empresas fue una estrategia que cada uno llevó a cabo, de manera sistemática y permanente, con el consecuente desmantelamiento del sector estatal.

Figura 3-10 Proceso de planeación estratégica.

PREGUNTA	ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
NUESTRA ÁREA	MISIÓN	La misión es un enunciado corto que establece el objetivo general, es la razón de existir de la misma.
LO QUE QUEREMOS SER	VISIÓN	Descripción de un enunciado futuro altamente deseado de la Dirección General.
¿QUÉ NOS PROPONEMOS LOGRAR?	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.
¿CÓMO LO LOGRAREMOS?	ESTRATEGIAS CLAVE	La forma en que se lograra el propósito especificado en los objetivos que están expresados en los programas como estrategias o líneas de acción.
¿QUÉ HAREMOS?	PROYECTOS	Son las acciones específicas para implementar las estrategias.
¿CÓMO LO MEDIREMOS?	METAS	Especificación numérica de cuanto deseamos lograr.
	INDICADORES	Parámetros para evaluar el logro de los objetivos específicos.

Fuente: Nivel Directivo. Planeación Directiva, Unidad de Desarrollo Administrativo, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1997, p. 11.

153 Guía técnica para la Definición y Suscripción de Bases de Coordinación. Unidad de Desarrollo Administrativo, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996.

En otras palabras, la administración pública en México, ha transitado por un largo proceso de formación, configuración, adaptación y finalmente de maduración desde el siglo XIX hasta el XXI.

La anterior administración en materia administrativa, se orientó a dos acciones fundamentales:

- Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006) que queda bajo responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública; y la
- Puesta en marcha del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, elaborado por Ramón Muñoz desde la Oficina de Innovación Gubernamental.

Dichas acciones representan un esfuerzo por modernizar integralmente a la administración pública federal mediante acciones de planeación estratégica.

Lo que permite afirmar que durante este gobierno es el momento ideal para lograr una administración pública profesionalizada y con personal de carrera, como parte de un largo proceso histórico para el mejoramiento y la modernización del aparato gubernamental.

En síntesis, reformar a la administración no es un objetivo de política fácilmente vendible al público, como puede ser reducir los impuestos o transferir recursos a las localidades pobres. Al mismo tiempo, mientras que la capacidad de los aparatos burocráticos es vital para impulsar el desarrollo de un país, su transformación significativa es costosa políticamente, pues la reforma redistribuye recursos políticos. El resultado de una reforma administrativa depende de quienes ganan y pierden y de la forma en que se logra el acuerdo político final. En cualquier caso, es esencial la colaboración activa de los burócratas, por lo que resulta importante organizar el cambio de forma tal que existan estímulos y alternativas para los grupos afectados.<sup>154</sup>

<sup>154</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo. La reforma a la administración pública en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1998, Documento de Trabajo Número 61. p. 2.

### **3.4. Conclusiones del capítulo.**

A lo largo del presente capítulo se abordó la importancia de la planeación estratégica como herramienta sistemática que por su naturaleza nos ayuda a diseñar, políticas, programas, proyectos con el fin de determinar las acciones coadyuvan a la marcha efectiva del quehacer gubernamental.

En otras palabras, dicha herramienta con sus ventajas y desventajas brinda a la administración pública certidumbre en la toma de decisiones, es decir, la planeación estratégica constituye un sistema gerencial que pone énfasis en el “que lograr” (objetivos) “que hacer” (estrategias) y “cuando hacerlo” (tiempos).

---



**CONCLUSIONES.**

## Conclusiones.

El presente trabajo ha tenido como columna vertebral el siguiente cuestionamiento ¿Por qué la planeación estratégica es un elemento importante en el ejercicio cotidiano de gobierno? A partir de la cual se construyó una hipótesis en la que se enmarca la importancia de la planeación estratégica como herramienta administrativa que coadyuva al de desarrollo político-administrativo de la administración pública

En ese sentido, la hipótesis antes planteada y desarrollada a lo largo del presente ha tenido un carácter positivo en otras palabras, ha sido comprobada.

En síntesis, dicha investigación muestra al lector una visión integral de la importancia de la planeación y la planeación estratégica en el accionar del gobierno, en su brazo ejecutor la administración pública.

Por lo tanto se puede afirmar que la planeación estratégica sienta las bases, es decir, traza el camino a seguir para la institución, que propicia el desarrollo equilibrado de todas sus áreas, el trabajo en equipo, el liderazgo participativo, el uso eficiente de los recursos, la mejora continua de los procesos y siempre en la búsqueda de la satisfacción de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, cabe señalar algunas consideraciones finales entre las que destacan las siguientes:

La Administración Pública es un órgano gubernamental del Estado y en tal sentido es menester recurrir al análisis de sus orígenes, naturales, fines y conformación de la organización estatal para entender al aparato administrativo público. Es preciso conocer cómo y para que surge el Estado y cual ha sido su misión a través de la evolución histórica de la humanidad. En suma, saber que las diversas comunidades en distintos tiempos y lugares han encontrado en el Estado el medio que mejor garantiza la convivencia armónica, la resolución pacífica de los conflictos y la realización de los principios de justicia social y económica.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico supremo establece las bases para el desenvolvimiento del Estado y deslinda dos esferas o campos básicos de la actividad social, económica y política: el de los gobernados y el de los gobernantes.

Del correcto equilibrio entre éstos dos campos básicos de la organización política depende la plenitud existencial del Estado. Para tal efecto, el orden jurídico nacional desempeña un importante papel, como elemento que hace posible la vida institucional, principalmente a través del principio de legalidad que en nuestra opinión, constituye la columna vertebral de la organización política.

Dicho en otras palabras, el Estado moderno se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres, las cuales regulan la totalidad de los actos, ya sea autorizándolos y prohibiéndolos.

Con base en los elementos mencionados ha sido posible intentar definir un concepto integral de Estado, lo cual, dentro del contexto de la investigación, no tiene otra pretensión que no sea la de construir una base conceptual para el desarrollo de otros temas. Sobre el particular nos permitimos insistir en la conveniencia de distinguir al Estado como un todo de los elementos específicos que lo integran. Es importante entenderlo como la comunidad de hombres libres, unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, la planeación se convierte en una herramienta fundamental la cual guía, orienta y conduce el quehacer gubernamental de manera eficaz, eficiente y oportuna.

Antes de la década de los 80`s no era posible fuera del propio gobierno una visión de conjunto de la actividad gubernamental, no existía un sistema unificado de planeación, y era deficiente la coordinación de acciones entre las distintas dependencias. Lo anterior, no implica que la administración pública no pudiera identificar los objetivos generales de cada dependencia y los del conjunto de ellas, racionalizar las decisiones que influían sobre el desarrollo económico, político y social del país, y fijar estrategias de acción.

Innegablemente eso era muy distinto de lo que ha producido el movimiento evolutivo de los últimos veinte años: Un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo del que forman parte obligatoriamente todas las dependencias y entidades de la administración pública, al que se integran los grupos sociales y los particulares a través de la concertación y la inducción y al que se adhieren mediante convenios los gobiernos estatales para coadyuvar en sus respectivas jurisdicciones a realizar los objetivos de la planeación nacional. Intervienen así en la planeación nacional del desarrollo los tres niveles de gobierno y la sociedad.

Por otra parte, las directrices que han de seguir tanto la Federación como los estados y municipios en el diseño, elaboración y ejecución de sus respectivos presupuestos, son las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes estatales y municipales de desarrollo. Todo esto de acuerdo con la Ley de Planeación, y cumpliendo con los principios del Sistema de Planeación Democrática.

Los imperativos esenciales de cualquier individuo se convierten en los criterios centrales de la administración pública, pues ella debe operar dentro del mandato de los valores democráticos de la libertad, la igualdad, la justicia y la responsabilidad.

La administración pública es más un gobierno de los hombres, que una administración de las cosas. En ese sentido, el fundador de nuestra disciplina, quien en una definición temprana de la administración pública, la concibió como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.<sup>155</sup>

En las sociedades actuales el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentive, coordine, oriente y equilibre las interacciones entre los actores más relevantes de la sociedad.

La administración pública sigue definiéndose con base en el uso de la fuerza legítima, por cuanto emanación del Estado, paralelamente, siendo la administración pública inherentemente la administración del Estado, es propiamente pública, pues se debe hacer notar que el Estado representa esencialmente el aspecto público de la convivencia humana.

Luego de una década y media de reformas orientadas hacia la Nueva Gerencia Pública el debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido a la Nueva Gerencia Pública como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la administración pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución del Nueva Gerencia Pública muestra que más bien tiene que ser comprendido utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la administración pública si son implementados con propiedad.

<sup>155</sup> Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 265.

De la misma forma en que el uso de la calidad total en el sector público parte de supuestos no corroborables en la realidad, la reinención del gobierno y la reingeniería asumen la existencia de elementos contextuales que hacen propicia e, incluso, deseable su utilización.

En el caso de la reinención, se parte del reconocimiento de la existencia de un tejido social fuerte, autónomo y con capacidades probadas de innovación. Si bien en el contexto mexicano existen evidencias respecto a ciertos desarrollos en este sentido, también hay razones suficientes para pensar que la contraparte social de la reinención mexicana tiende a mostrar comportamientos de elevada dependencia y clientelismo hacia las administraciones públicas.

En cuanto a la reingeniería de procesos, el rezago organizativo que la mayoría de las organizaciones públicas mexicanas tiene y la rigidez inherente a las relaciones laborales en los gobiernos hacen poco aplicable este enfoque, ya que requiere de abundante información sobre el funcionamiento interno de cada estructura y establece cambios rápidos en el manejo de los recursos humanos.

La reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficaz y eficiente.

En ese sentido, es importante mencionar que la reforma administrativa en América Latina tuvo diferentes enfoques que prevalecieron en su implementación y al igual que la Reforma del Estado, no hubo una sola reforma, así encontramos a la reforma administrativa como:

- 1) planificación, administrativa;
- 2) desarrollo administrativo;
- 3) modernización administrativa,
- 4) cambio organizacional,
- 5) desarrollo político y
- 6) con un enfoque estratégico.

Las tipologías en torno a la reforma administrativa varían de acuerdo a los propósitos que se tiene de ésta, los motivos internos y externos que un país tiene para modernizar su administración pública y el papel que desempeñan los agentes administrativos participantes (funcionarios empleados, sindicatos).

La modernización por otra parte no sólo significa capacidad para incrementar la eficacia y eficiencia en su actuar sino que también apela al establecimiento de nuevos términos de relación por, para y con la sociedad.

La modernización de la administración pública no puede entenderse al margen de la política esta es la referencia obligada de aquella. Modifica patrones de comportamiento político referentes a las formas y mecanismos de interacción y vinculación para con la ciudadanía. Ello nos permite observar que indudablemente se requieren de



ciertos elementos básicos en pro de esta.

Dentro de este contexto, la modernización administrativa es un proceso histórico, no puede reinventarse de manera aislada o parcial asimismo, la administración pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas programadas, programas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, por lo cual es producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político.

Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia, en la formulación e implementación de políticas de gobierno y es además efectiva en la prestación de los servicios públicos básicos para la ciudadanía (Seguridad Pública, Seguridad Social, Educación, Alcantarillado, Agua Potable, Drenaje).

La administración pública institucional debe dar paso y desterrar la administración pública basada en la lealtad personal. Un país de instituciones sólidas, entre las que destaca la administración pública, es un país moderno.

En este sentido, la planeación estratégica en el gobierno ha evolucionado en gran medida a la sombra de lo que ocurre en la gestión del sector privado. Particularmente en los países en desarrollo esta brecha es notable: por ejemplo, mientras que las nociones asociadas con la planeación estratégica ya habían experimentado su "auge y caída" en el mundo corporativo (de acuerdo con el gurú de la gestión estratégica Henry Mintzberg) los gobiernos de México y de gran parte de América Latina comenzaron a adoptar el lenguaje y los instrumentos básicos de dicha escuela de planeación apenas a principios de los años noventa.

Por lo tanto podemos afirmar que la planeación estratégica tuvo su origen como suele ocurrir en presiones presupuestales, pero, sobre todo, en el descontento con los métodos formalizados de planeación (que tienden a la reproducción del status quo por medio de decisiones incrementales). Es decir, se pasó de una planeación sobreburocratizada, a una que incorporará a todos los actores con capacidad de mando y los hiciera responsables de definir la situación deseable para el futuro de su organización.

La planeación estratégica permite traducir los grandes deseos del grupo gobernante en acciones cotidianas, pero a la vez permitirá detectar oportunamente tanto los errores de implementación de programas como los de planeación o la confección de los mismos.<sup>156</sup>

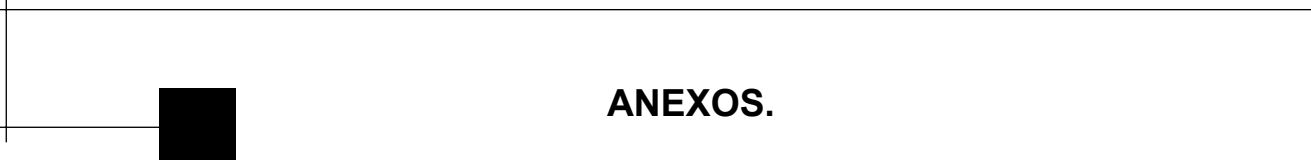
La reforma del Estado y la reforma administrativa se diferencian en la medida en que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y la segunda es en realidad un proceso intraburocrático de las estructuras y procedimientos del aparato gubernamental.

Lo escrito con antelación marca el pivote para comprender a la planeación estratégica como un instrumento de modernización administrativa, es decir, dicha herramienta genera las condiciones para la implementación de mecanismos que coadyuvan a la modernización de la administración pública.

En ese sentido, es importante enfatizar que es un proceso intragubernamental el cual se debe dar en forma paulatina y gradual en pocas palabras, teniendo en cuenta los límites de la planeación estratégica; las preferencias en relación con el tiempo, y la aceptación al riesgo.

---

<sup>156</sup> *Op. Cit.*, p. 33.



**ANEXOS.**

## Anexo A1

### El proceso de planeación.

#### a) Definición.

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para su operación el proceso se divide en las etapas de formulación, instrumentación control y evaluación, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia de esta forma queda asegurada la continuidad y congruencia entre actividades y productos del Sistema.

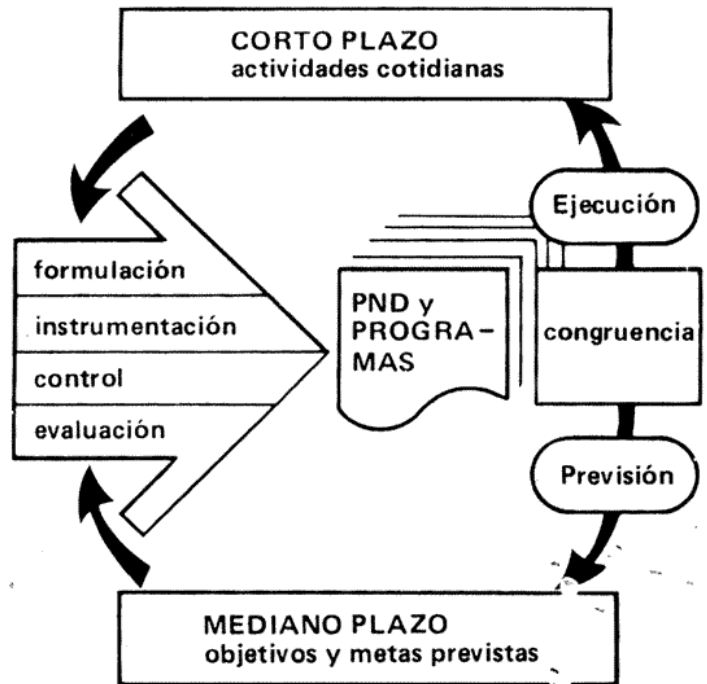
En lo general, las actividades que se identifican para cada etapa responden en primera instancia a una conceptualización inicial de lo que debe ser el proceso de planeación, pero a medida que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas, imprimiéndole de esta manera flexibilidad y continuidad al mismo tiempo.

#### b) Formulación.

Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos Y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional.

En la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se aplicó un amplio proceso de participación y consulta popular entre gobierno y sociedad.

Figura A1-1 Proceso de planeación estratégica.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 28.

Tres líneas fundamentales se destacan en este proceso: a) con la sociedad, a través de los foros de consulta popular; b) entre estados y la Federación; c) dentro de la administración pública federal.

Como proceso político, la integración del Plan respondió a las demandas de incorporar a los grupos sociales en la determinación de las prioridades del desarrollo. La participación social sustentada a través de los Foros de Consulta Popular confirma la decisión de amplios grupos de la sociedad para unir y articular esfuerzos con el gobierno a fin de contribuir en la solución de los problemas del desarrollo.

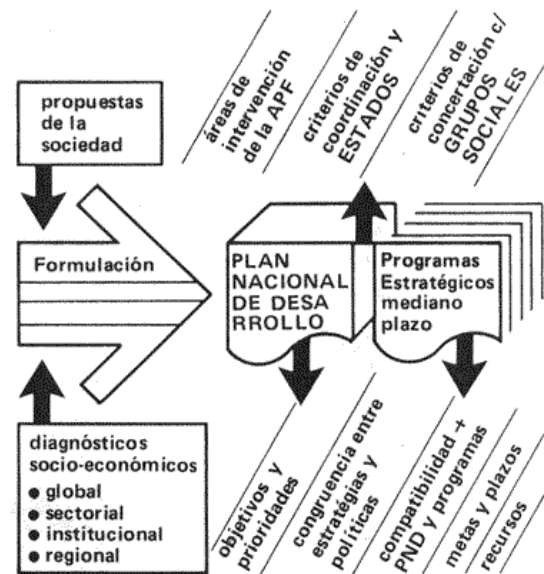
Las actividades de elaboración del Plan mantuvieron estrecha correspondencia con las tareas de planeación de las entidades federativas, logrando enriquecer la dimensión regional de los aspectos económicos y sociales aportando planteamientos claros para precisar la orientación y contenido de la política regional del Plan. Los programas regionales del Mar de Cortés, del Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, mantienen congruencia con esta política y los lineamientos de orden local, articulando de este modo las prioridades de cada estado con las de orden nacional.

En el interior de la administración pública federal se mantuvo una estrecha comunicación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Antes Secretaría de Programación y Presupuesto) y las dependencias coordinadoras de sector. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Antes Secretaría de Programación y Presupuesto) elaboró documentos indicativos para uniformar los procedimientos de participación de cada dependencia en su contribución al Plan Nacional.

A su vez, las dependencias coordinadoras establecieron mecanismos similares con sus entidades coordinadas para la búsqueda de un marco de orientación único que haga posible la inserción precisa de cada una de ellas en el sector correspondiente.

Este esquema de articulación de los diversos agentes sociales, donde se va perfilando el ordenamiento de las tareas y responsabilidades de cada uno de ellos, debe continuar aplicándose para instrumentar, ejecutar y evaluar los documentos producidos.

Figura A1-2 Etapa de formulación.

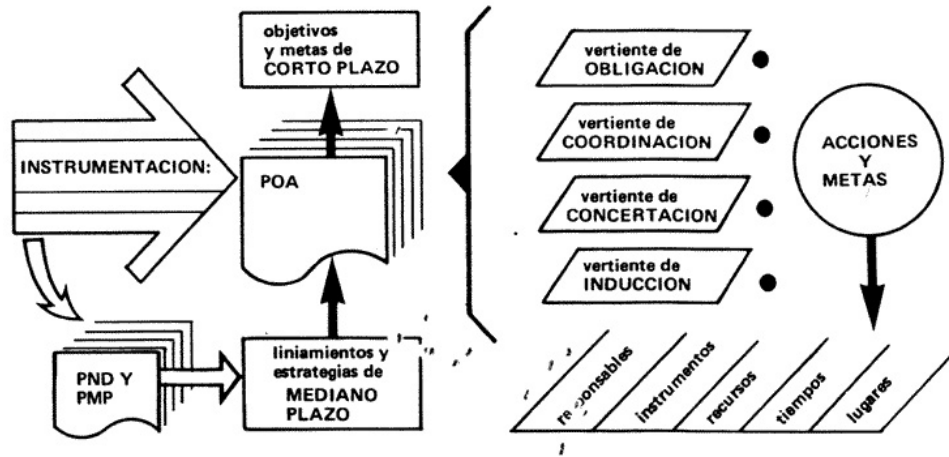


Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 34

c) Instrumentación.

Figura A1-3 Etapa de instrumentación.

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, co-edición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 32.

En esta etapa se producen distintos instrumentos claramente jerarquizados, diferenciados por su función

y contenidos, pero que están estrechamente vinculados entre sí y la lógica del proceso de programación anual exige que su ejecución sea atendida en forma simultánea, aunque su fecha de terminación sea diferente.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social; asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan y los programas.

La operación de las actividades de la instrumentación se fundamenta en la programación anual, en sus dos líneas: operativa y presupuestaria; la primera referida a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación. Un elemento indispensable para el desarrollo de la programación es la flexibilidad para adecuar la normatividad general a las particularidades de cada tema estratégico, considerando la capacidad de cada uno de los sectores administrativos para efectuar las actividades de programación y la posibilidad de ajustar sus procedimientos operativos para cumplir con los requisitos mínimos de dicha programación.

El marco de referencia para la programación anual está dado por las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, por la situación de coyuntura que impera en el momento de su elaboración y por las previsiones que se tengan en el futuro cercano. Sus propósitos son establecer los criterios de política económica y social para el periodo, anualizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos, políticas y estrategias establecidas en los fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura del gasto público, y proporcionar los elementos suficientes para que las dependencias y entidades de la administración pública federal definan sus programas de trabajo.

La programación anual consiste en un conjunto de actividades de congruencia y especificación de los lineamientos generales (de mediano plazo) contenidos en los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año.

Comprende secuencialmente las actividades siguientes:

- se elabora un programa operativo anual para cada programa nacional, que servirá de enlace de congruencia entre la naturaleza estratégica de este último y el presupuesto, cuya naturaleza es sectorial administrativa. En la elaboración participan cuantas dependencias tengan concurrencia en el programa nacional, a través del respectivo Comité Técnico para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo;
- en los Programas Operativos Anual se proyectarán anualmente las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los propios programas nacionales y de las condiciones de la coyuntura, a fin de definir con la mayor precisión posible las metas y recursos asignados;
- la programación presupuestaria tomará como punto de partida las definiciones anteriores para la asignación de los recursos financieros, considerando la compatibilidad de la apertura programática;
- basados los requerimientos del Programa Operativo Anual correspondiente y el escenario financiero proyectado para el año, se especificarán los niveles de gasto para cada sector administrativo;
- a partir de los niveles de gasto y de los lineamientos programático presupuestales, los sectores administrativos efectuarán los ajustes pertinentes a los programas operativos y formularán sus anteproyectos de presupuesto sectoriales, buscando la debida congruencia entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y aquéllos que finalmente serán considerados en el Programa Operativo Anual Macro, conocido también como Criterios Generales de Política Económica para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos;
- finalmente, una vez aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación los sectores administrativos elaborarán su Programa de Trabajo de acuerdo con los lineamientos y orientaciones fundamentales señalados en los Programas Operativos Anuales y ajustados con las cifras presupuestales autorizadas.

La programación anual considera las acciones que a través de las cuatro vertientes, emprenden los sectores público, social y privado para desagregar los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.

Las características de las vertientes son:

Obligación: comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del Sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí, pero además se rige por:

- los programas de trabajo administrativos (Programas Operativos Sectoriales) de las secretarías y entidades, cuyos contenidos deben estar concebidos para instrumentar a los documentos de planeación, y por;
- las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta los distintos reglamentos de las secretarías y entidades. En la medida en que estas disposiciones se vayan revisando se tomarán en cuenta las necesidades de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

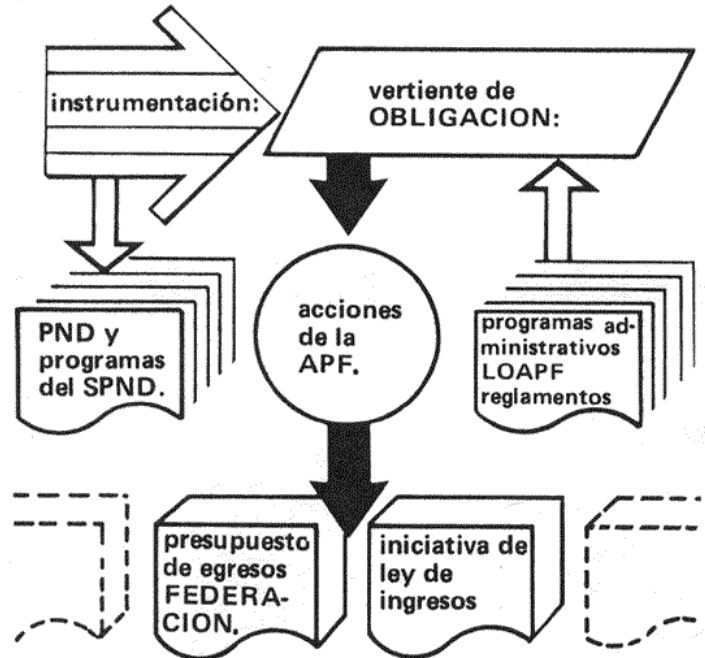
Coordinación: abarca las secciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno no se fundamenta en el Artículo 26 Constitucional, con pleno respeto a la soberanía de los estados.

Todo lo anterior queda establecido en el Artículo 115 Constitucional:

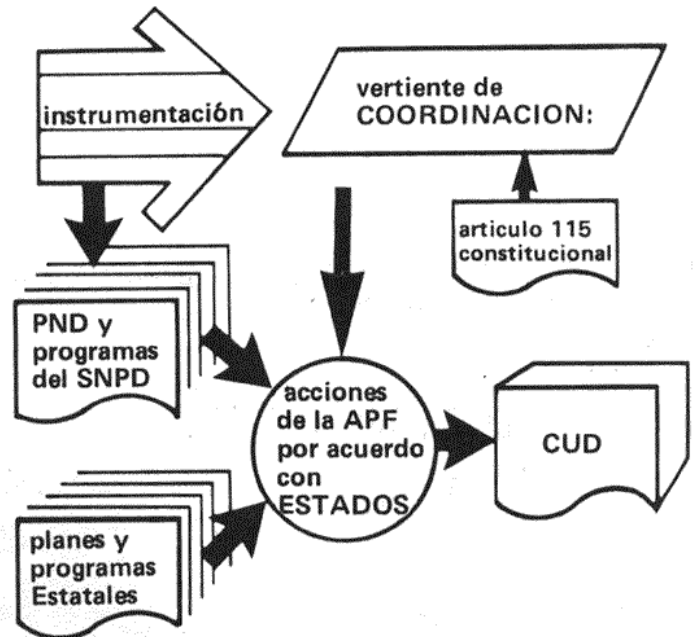
*X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de*

Figura A1-4 Vertiente de obligación y sus instrumentos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 34.

Figura A1-5 Vertiente de coordinación y los CUD.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 37.

obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Entre la Federación y los gobiernos estatales, el Convenio Único de Desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones de esta vertiente.

Concertación: comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifica en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas.

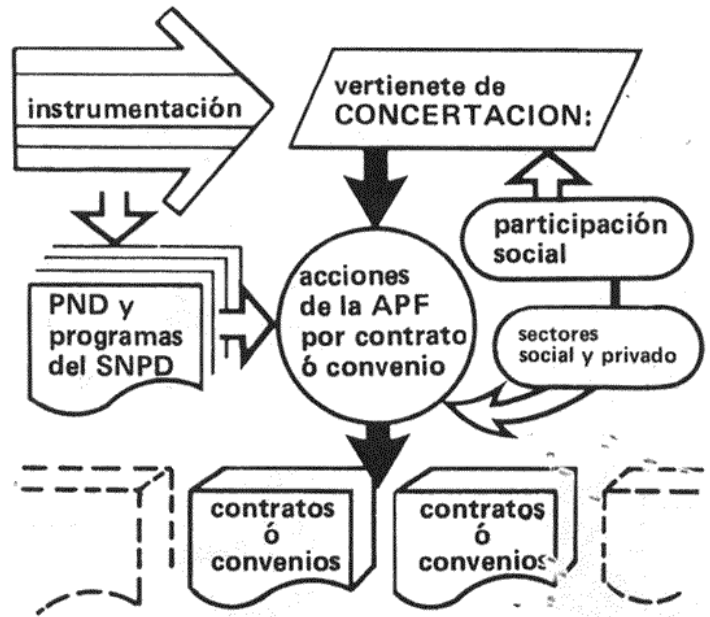
En el decreto aprobatorio del Plan Nacional, se establece la obligación, artículo 5°, de las dependencias y entidades públicas en el marco de la Ley de Planeación, para que promuevan e instrumenten con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, la concertación de acciones que les correspondan, a través del establecimiento de mecanismos operativos permanentes que permitan avanzar en la consecución de los objetivos y prioridades señaladas por la planeación nacional.

La figura de la concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios. Éstos, dice su artículo 38, serán obligatorios para las partes que lo celebren, y en ellos... “se establecerán las consecuencias y sanciones que se derivan de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma”. En rigor, esos contratos y convenios expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática sin merma de sus garantías individuales.

Inducción: incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

A nivel sectorial o institucional existe gran diversidad de instrumentos para la inducción.

Figura A1-6 Vertiente de concertación.



Fuente: “Antología de la Planeación en México”, en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 38.



El concepto de inducción como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática se explica, ante todo, por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares. La formulación de toda política económica debe reconocer la posibilidad de contradicciones y oposiciones al aplicar ciertos instrumentos para estar en posibilidad de corregir desviaciones, disminuir costos o hacer, cuando sea necesario, excepciones.

Es especialmente necesario hacer explícitos los objetivos de la inducción ya que el control de los instrumentos depende de diferentes secretarías, como es el caso de los mecanismos fiscales y crediticios, por un lado, y del fomento directo a las actividades productivas, por el otro.

Este esquema de instrumentación posibilita que se continúe el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se siguió para la integración del Plan. La creación de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional, responde a la necesidad de articular congruentemente las acciones diversas de las dependencias del sector público encaminadas a traducir, a través de los programas de mediano plazo y los anuales, los planteamientos del Plan.

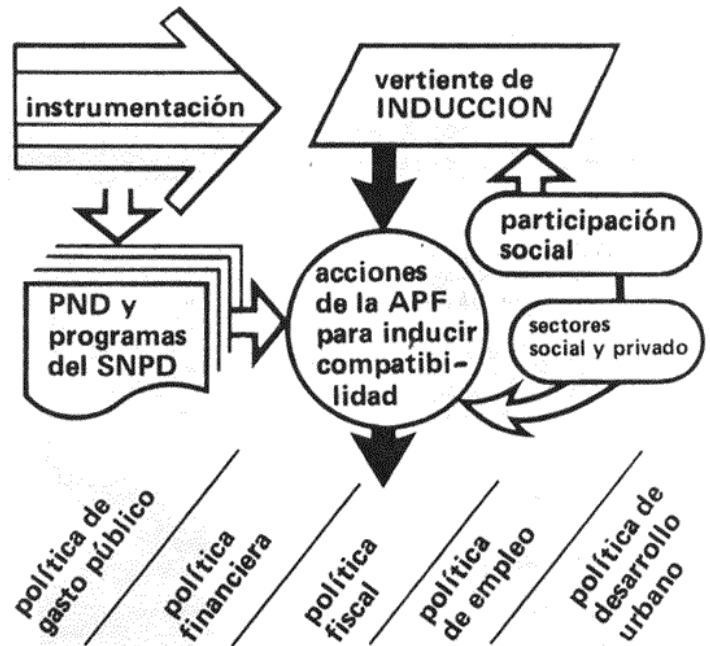
d) Control.

Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

El primero es el que está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos, y también las normas en materia de planeación.

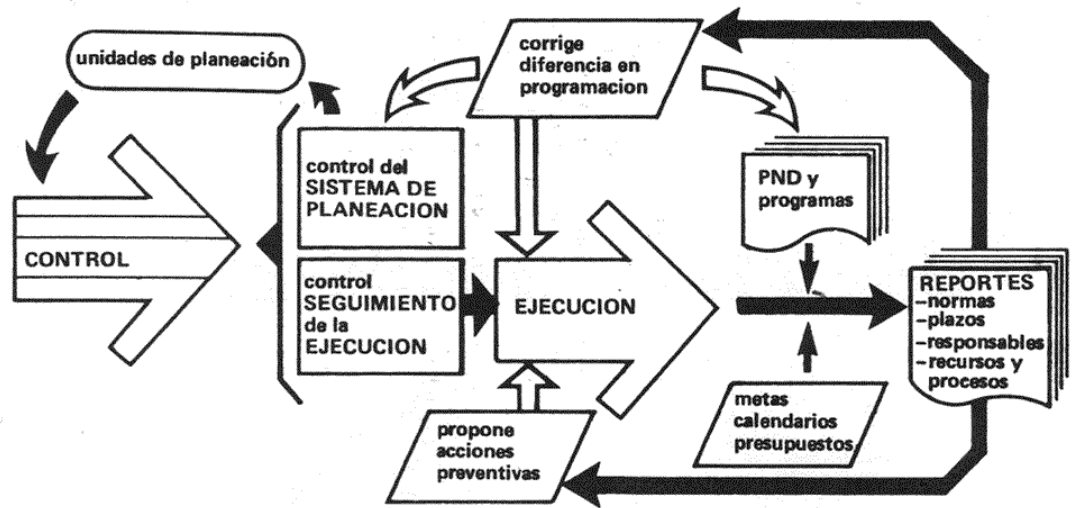
Figura A1-7 Vertiente de inducción.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 39.

El control normativo y administrativo promoverá la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas. Este control será ejercido en el seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordinaba la extinta Contraloría General de la Federación, (Hoy Secretaría de la Función Pública) tanto por parte de ésta, como por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría Hacienda y Crédito Público), en el ámbito de sus respectivas competencias.

Figura A1-8 Etapa de control.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 41.

El segundo, el control económico y social, es el que está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El control económico y social, constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permita alcanzar la coherencia general del Sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

En esta parte, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría Hacienda y Crédito Público) a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública.

El ejercicio de este control corresponde, en el nivel global, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sectorial, a las dependencias Coordinadoras de Sector; y en el institucional, a las respectivas unidades de planeación.

Se trata, pues, de que en el proceso de planeación, el control, de los dos tipos, se ejerza a todos los niveles, por las distintas instancias responsables del mismo.

En relación con el control normativo y administrativo, se generan reportes que señalan el cumplimiento de las normas técnicas y metodologías, así como de los plazos asignados para la ejecución de lo planeado; se vigila el cumplimiento de la coordinación necesaria entre los responsables del Plan y los programas; se ejercen acciones de control sobre los recursos; y procesos administrativos para su desarrollo y ejecución; se producen reportes sobre los resultados de las auditorías gubernamentales realizadas selectivamente; y se desarrollan actividades de control para que los documentos y procedimientos de planeación se lleven a cabo a tiempo en todas las etapas.

En general, se requiere de una actividad permanente adoptar y ajustar las estructuras jurídicas, técnicas, administrativas y políticas que permitan la operación del Sistema.

En relación con el control económico y social, se dictamina la congruencia del Plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos; se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económicos y sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del Plan; y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo, sobre el estado que guarda la situación económica y social nacional.

El análisis de los elementos derivados de las distintas "tareas de control, puede llegar a determinar las causas o factores principales de las desviaciones o incongruencias detectadas, y apoyar la decisión de realizar los ajustes, correcciones o rectificaciones necesarias. Por último, es importante señalar que el Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

#### e) Evaluación.

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Es además un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos.

La evaluación es un acto reflexivo sobre la actuación de quien ejecuta una política o aplica un instrumento. A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en el que se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual.

Con esta concepción no se busca que la evaluación, sea un ejercicio de presentación de resultados a una dependencia fiscalizadora, sino una práctica permanente de todas las entidades y dependencias de la administración pública para analizar su propia acción. Este esquema incorpora a los responsables de la ejecución en la evaluación de sus acciones y resultados, y plantea actividades similares para los tres niveles de la estructura del Sistema.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazos, a efecto de visualizar la manera en que se va cumpliendo con los objetivos del Plan, y analizar el impacto que tiene en la economía y la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas propuestas o que hayan provocado que éstas fueran sobrepasadas; y, contribuir al diseño, a partir de lo anterior, de propuestas de acciones tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados, con miras a que las metas del siguiente ciclo anual sean cumplidas conforme al esquema de planeación.

En relación al Sistema de Planeación en su conjunto, la evaluación aporta elementos que valoran su funcionamiento, indicando el grado de integración de los niveles, de la estructura y la adecuación de las áreas administrativas de los integrantes, la precisión de las bases jurídicas y el mejoramiento de los servicios de apoyo.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, la evaluación tiene lugar al término de cada ciclo anual, cuando las acciones de ejecución del Plan y los programas han concluido, y sus tareas deben llevarse a cabo en cada uno de los tres niveles de la estructura institucional del Sistema, a través de distintos instrumentos.

Se ha logrado diferenciar cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo dentro de la administración pública federal con distintas finalidades e instrumentos:

Un primer tipo de evaluación es la programático-presupuestal y tiene al Presupuesto de Egresos de la Federación como la fuente de su análisis. En ese documento se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales asignados, se definen los objetivos y se identifica a los responsables de la ejecución de los programas, asimismo, se incluyen las metas presupuestarias y de operación. El contenido cualitativo de este tipo de evaluación permite retroalimentar al proceso de planeación, en su fase de programación - presupuestación. Los aspectos que abordan son: a) los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos propios de los programas-presupuesto; b) el comportamiento de los componentes del gasto y la forma de financiamiento de éste; y, c) cuando es el caso, la incidencia de las acciones gubernamentales en la problemática económica y social.

El Informe de Gobierno es el documento que por la Ley lleva a cabo este tipo de evaluación, ya que debe informar sobre el estado que guarda la administración pública del país donde se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

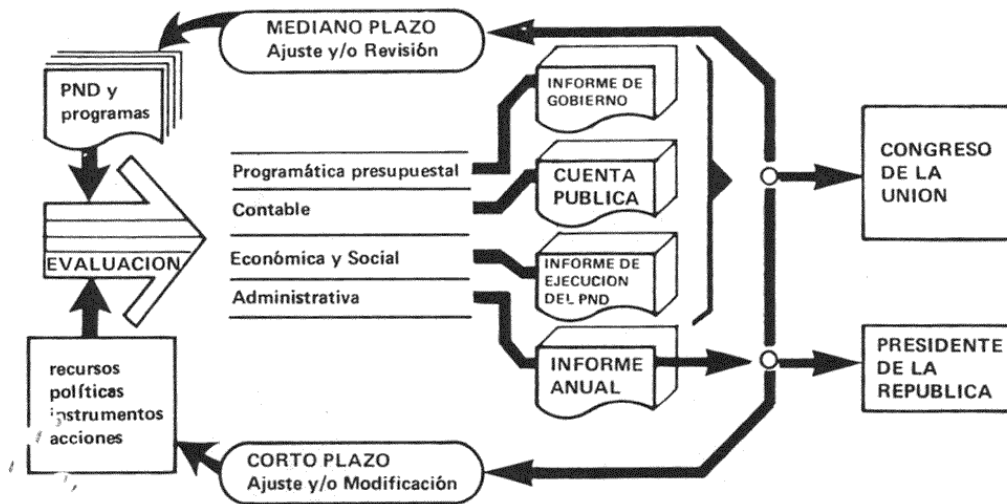
En segundo lugar, la evaluación de la gestión de la administración pública federal se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a la administración y sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la extinta Contraloría General de la Federación (Hoy Secretaría de la Función Pública) la obligación de informar anualmente al titular del Ejecutivo los resultados de este tipo de evaluación.

La evaluación contable, expresada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales. Este tipo de evaluación está cercana a la programático-presupuestal, pero se distingue por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del sector público federal controlado presupuestalmente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.

Por último, está la evaluación económico-social referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan. Se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas, independientemente de las decisiones de política adoptadas por la administración pública. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país.

También respecto a la etapa de evaluación, es importante hacer la distinción entre la evaluación normativa y administrativa, a realizar en el seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y la evaluación económica y social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

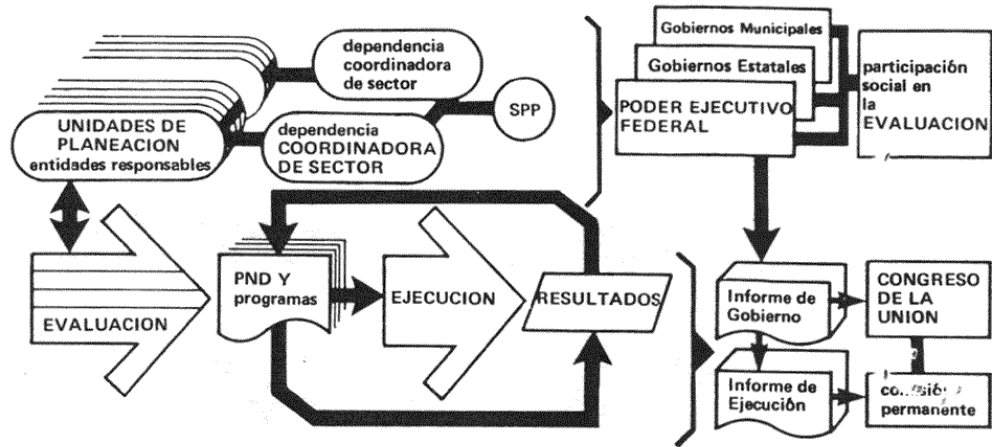
Figura A1-9 Tipos de evaluación.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 45..

¿Quién lleva a cabo la evaluación?

Figura A1-10 ¿Quiénes evalúan el SNPD?



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 47.

En el nivel institucional, las entidades paraestatales deben efectuar sus evaluaciones bajo el marco de los objetivos y prioridades de su programa institucional y con los correspondientes de los programas de mediano y corto plazos del sector al que están inscritas.

Estas evaluaciones son presentadas a los coordinadores de sector para ser incorporadas en los respectivos informes sectoriales de evaluación.

En el nivel sectorial, las dependencias que fungen como coordinadores de sector integran los informes de las entidades coordinadas, evaluando a su vez los resultados de sus propias actividades, para integrar posteriormente el informe de evaluación sectorial. Este informe se debe presentar para la elaboración del documento de cobertura nacional global, o sea, el Informe de Ejecución.

En el nivel global se lleva a cabo la síntesis de las evaluaciones sectoriales.

En éstos términos, el Informe que se presenta en el mes de marzo es el documento de evaluación de mayor cobertura en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que sin entrar en el detalle de las evaluaciones anteriores, recoge sus conclusiones más relevantes y las integra con una perspectiva nacional y global.

La evaluación debe ser un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que lo desagregan por temas estratégicos. Por este motivo, es particularmente relevante la idea de que la evaluación se debe concentrar en el análisis de los resultados de la ejecución de las políticas, y en la incidencia que éstas han tenido sobre la estructura económica y social del país, constituyéndose en una práctica de todas las entidades y dependencias de la administración pública federal para analizar sus propias actividades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el Plan y los programas.

## Anexo A2

### Infraestructura de Apoyo.

Para apoyar, desde diversos aspectos, las actividades que se efectúan durante el proceso de planeación, resulta indispensable disponer de una infraestructura de servicios que sirva para:

- precisar el proceso de planeación, y
- mejorar la calidad de los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las funciones principales que cumple la infraestructura son: proporcionar insumos de información que apoyen el proceso de planeación; facilitar las tareas de dicho proceso en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en planeación económica y social; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y propósitos de la planeación; y en general, mantener una adecuada base administrativa del sector público para que éste cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

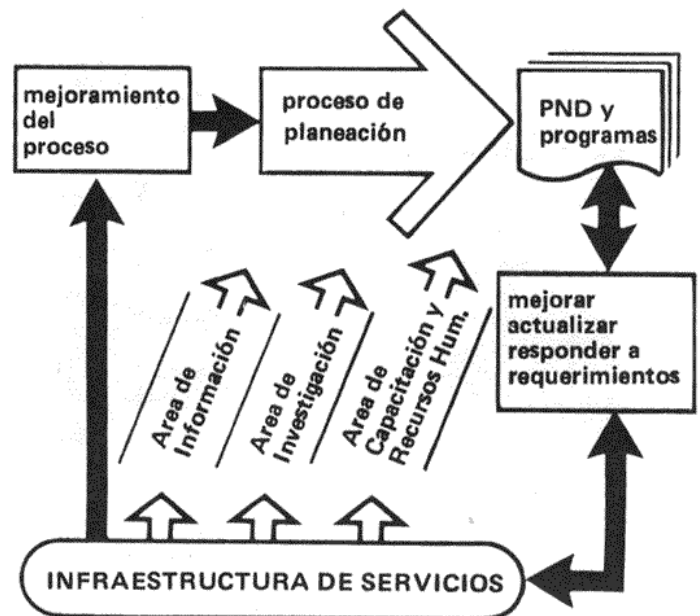
De igual manera, existen actividades específicas de difusión que apoyan la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de la divulgación de los principales instrumentos de que dispone la planeación, de las formas de participación en la formulación y ejecución de éstos y de los resultados que se van obteniendo por la aplicación de las acciones planeadas.

a) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social.

Comprende el conjunto de actividades que definen una política integral de recursos humanos a la administración pública en lo particular y, en lo general para el resto de la sociedad, a través de las diferentes vertientes de instrumentación que prevé el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Dentro de este subsistema, se considera necesario que los programas de capacitación e investigación se realicen en un marco participativo, centralizando aquellos aspectos que guarden relación con la normatividad y lineamientos que llevaría uniformidad y coherencia al subsistema dando a cada uno de sus integrantes el apoyo necesario para desarrollar sus propios programas de capacitación e investigación para la planeación económica y social, adaptándolos a sus necesidades específicas.

Figura A2-1 Infraestructura de apoyo.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 58.

b) Capacitación de recursos humanos.

Existe una capacitación estratégica orientada a la actualización de conocimientos, al cambio de actividades y al mejoramiento de facultades y aptitudes necesarias para cubrir las demandas del proceso de planeación, cuyos beneficiarios son los funcionarios públicos a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, se concibe un nivel de capacitación orientado a la formación de profesionales que comprenda aspectos de planeación económica y social, cuyo ámbito de acción se relaciona con los centros de enseñanza superior y los institutos especializados del sector privado y social. La capacitación se realiza mediante la transmisión de conocimientos, teorías, técnicas y metodologías adaptables al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

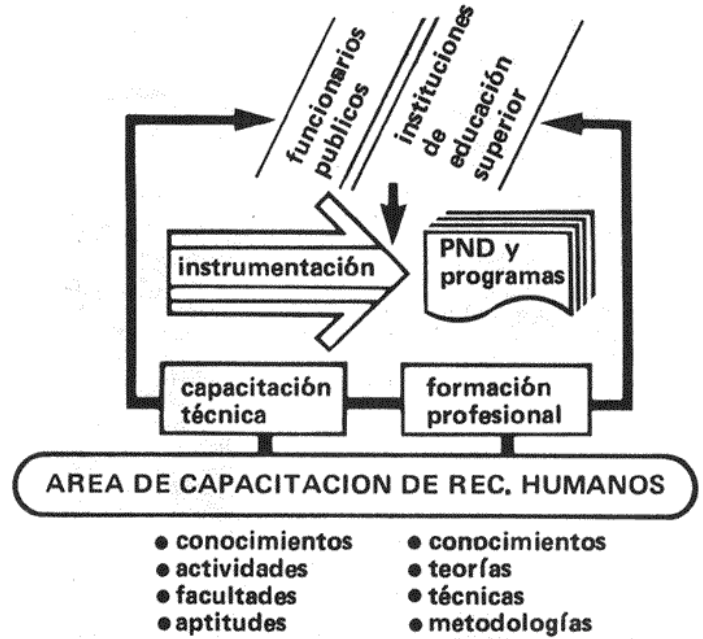
**Capacitación técnica.** Abarca el conjunto de enseñanzas teóricas y prácticas impartidas por centros o institutos públicos, a efecto de otorgar un nivel adecuado de conocimientos a los funcionarios públicos relacionados con la planeación en sus diversos aspectos.

**Formación profesional.** Está referida a la relación que puede establecer el gobierno con instituciones de educación superior para fomentar, a través de convenios y otros mecanismos, la formación de profesionales, así como instrumentar la calidad y cantidad de ellos, en materia de planeación del desarrollo; la incorporación de ésta a los programas de estudio de carreras tales como: economía, administración pública y otras ciencias sociales afines. Asimismo, se considerará el servicio social de pasantes universitarios a fin de incentivar el estudio de los problemas nacionales a través del enfoque de la planeación del desarrollo.

c) Investigación.

La investigación se aplica al conjunto de actividades que llevan a fortalecer la estructura conceptual y técnica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de una permanente retroalimentación entre las nuevas concepciones y procedimientos y los habitualmente utilizados.

Figura A2-2 Capacitación de recursos humanos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 60.

Figura A2-3 Área de investigación.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 62.



1) Desarrollo de métodos y técnicas.

Comprende el universo de técnicas de evaluación de proyectos, metodologías de análisis cuantitativo y propuestas de organización de información, aplicables a las diferentes etapas del proceso de planeación.

2) Análisis comparativo.

Se refiere a la compilación, examen y evaluación de las experiencias nacionales e internacionales en materia de planeación que sirven para profundizar sobre ciertos aspectos técnicos, jurídicos, de operación y de organización de la planeación.

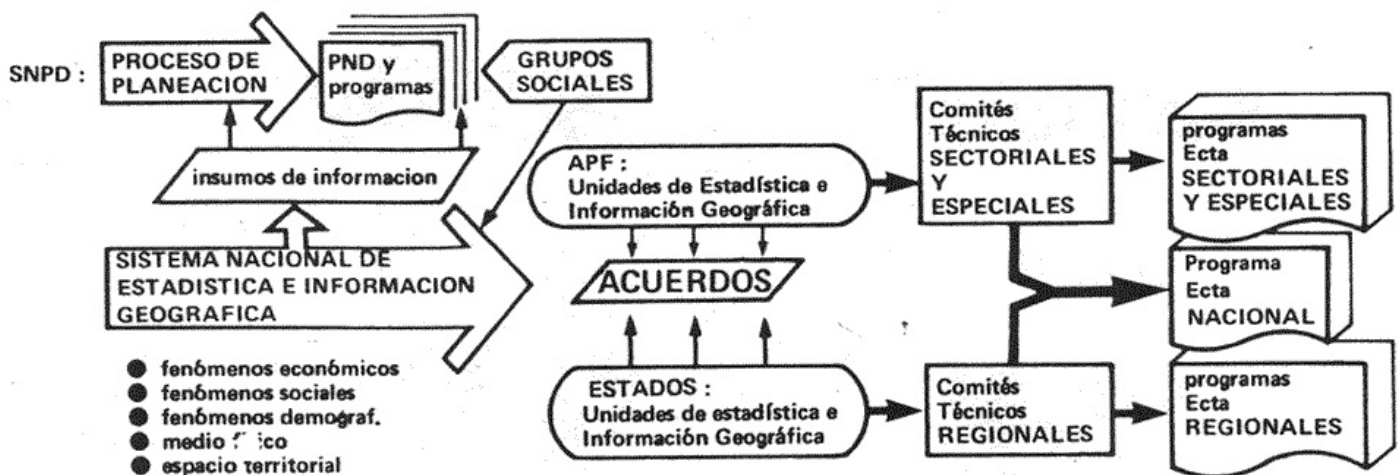
3) Análisis socio económico.

Comprende el conjunto de estudios sobre la estructura económica y social del país, que sirven de insumos a la toma de decisiones y a la aplicación de instrumentos y políticas de desarrollo.

d) Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.

La planeación precisa para su funcionamiento óptimo y consolidación progresiva de adecuados insumos de información. Para que ésta sea útil debe reunir las características de: ser oportuna, lo que implica reducir los tiempos entre la recolección y la divulgación; ser consistente, para asegurar coherencia interna y fundamentar objetivamente la toma de decisiones; y ser articulada, para relacionar fenómenos asociados con los análisis de la economía y la sociedad.

Figura A2-4 Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 64

La información comprende al conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirven para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo del proceso de planeación. Desde el punto de vista de su uso se clasifican en:

a) Estadística.

Información numérica organizada según criterios de clasificación que permiten efectuar análisis cuantitativos de la estructura económica y social, analizar su evolución y perspectivas y fundamentar decisiones. Sus fuentes son principalmente los censos económicos y de población; las encuestas de empleo, industriales y sociales; los registros continuos sobre aspectos de gran interés de carácter social y económico; y la Cuenta Pública y el Sistema de Contabilidad.

b) Cartografía.

Información gráfica referida a la distribución territorial de los recursos de todo tipo de que dispone el país.

c) Cuentas Nacionales.

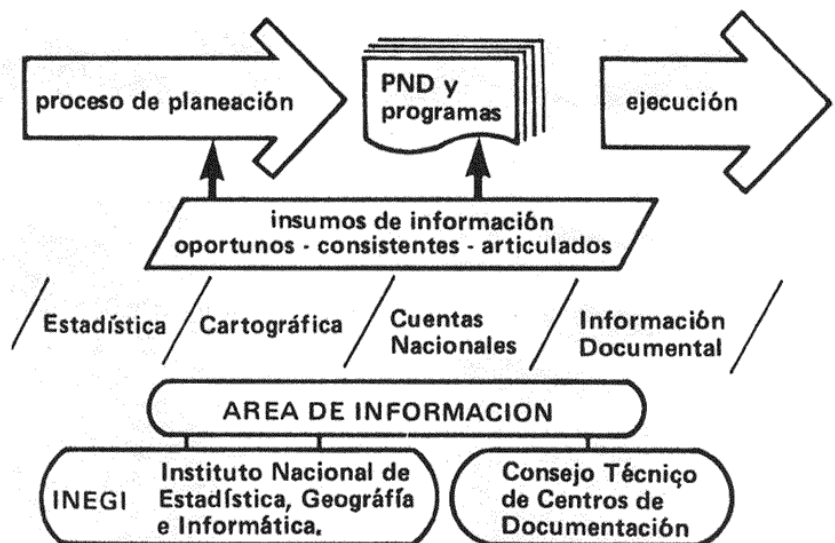
Registro contable de los principales agregados macro económicos que pero permiten efectuar cálculos y apoyar la toma de decisiones fundamentales para la planeación económica y social.

Para facilitar su manejo, la información deberá organizarse con la participación de todos los sectores sociales, lo que plantea la necesidad de consolidar los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica para que suministren información tanto al Sistema Nacional de Planeación Democrática como a todos aquellos que así lo requieran.

Los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica constituyen el conjunto de datos producidos y organizados bajo una estructura conceptual bien definida que permite mostrar la situación e interdependencia de los fenómenos económicos, demográficos y sociales y su relación con el medio físico y espacio territorial.

Integran los Sistemas las unidades de estadística y de información geográfica de las dependencias y entidades de la administración pública federal, las de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las cuales se sujetarán a las normas que en materia de organización, funcionamiento, coordinación, planeación de actividades y evaluación de resultados, establece el Ejecutivo federal por conducto de la extin-

Figura A2-5 Área de información.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 62.

ta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), dependencia en quien recae la responsabilidad normativa.

Para la integración y desarrollo de éstos Sistemas Nacionales, las unidades intervendrán en la elaboración y ejecución de los programas nacional, sectoriales y regionales de desarrollo de estadística y de información geográfica; a través de Comités Técnicos Consultivos Sectoriales y Especiales.

Para la participación de las entidades federativas y los municipios dentro de los Sistemas Nacionales, se establecerán acuerdos entre el Ejecutivo federal los gobiernos respectivos,

Para la elaboración de los Programas Nacional y Regionales de Información y la ejecución y cumplimiento de los principios, bases y normas que se establezcan entre los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de los servicios estatales y municipales y su integración a los Sistemas Nacionales, se crearon Comités Técnicos Regionales de Estadística y de Información Geográfica a través de los cuales se establecerán procedimientos de coordinación y participación con los gobiernos de las entidades federativas.

Los Sistemas tienen como propósito fundamental: dar homogeneidad a los procedimientos de captación de datos emitidos por las diversas fuentes de información estadística y geográfica. Para ello, la extinta Secretaría de Programación (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática desarrolla una serie de acciones, entre las que destacan:

#### 1) En materia de Estadística:

- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Estadística;
- Promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional Estadístico;
- Promover ante los gobiernos de los estados, para su concertación con el Ejecutivo federal, así como solicitar de las dependencias y entidades, de los Poderes de la Unión y de las demás instituciones públicas, la formación de estadísticas especiales, básicas o derivadas;
- Planear, promover y operar la organización y desarrollo de un sistema integrado de contabilidad nacional, económica y social, además de promoverla la organización y desarrollo de sistemas de contabilidades sectoriales y estatales en materia económica y social.

#### 2) En materia de Geografía:

- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Información Geográfica;
- Promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional de Información Geográfica;
- Establecer las políticas, normas y técnicas para uniformar la información geográfica del país;
- Establecer y llevar el Registro Nacional de Información Geográfica,

3) En materia de Información:

- Organizar, integrar y coordinar las actividades para la presentación y divulgación de la información estadística y geográfica a los usuarios de los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica;
- Emitir las normas para la administración y funcionamiento de la mapoteca y las bibliotecas en que se pres-ten servicios de información estadística y geográfica.

4) En materia de Informática:

- Formular las políticas y normas técnicas que en materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Establecer criterios de optimización y aplicación racional de recursos en el empleo de los sistemas de procesamiento electrónico dentro de la administración pública federal.

La integración de los Sistemas Nacionales de estadística y de Información geográfica apoyará la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática ya que es a través de ellos que se fortalecerá el desarrollo de cada una de las etapas del proceso de planeación, al constituirse en proveedores de los insumos necesarios que dicho proceso requiere.

Es por esto conveniente que la información que éstos Sistemas capten, procesen y difundan sea acorde con las necesidades de la planeación nacional para la integración de los programas que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se generan.

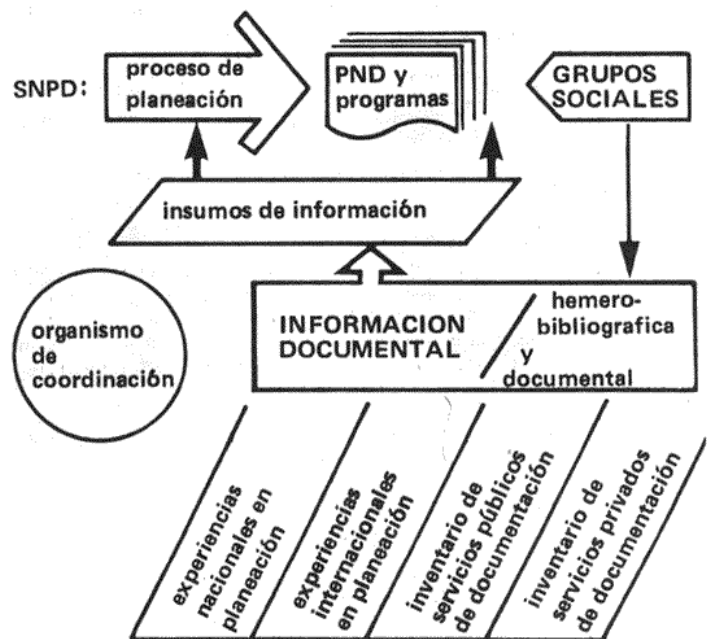
e) Información Documental.

Se han dado ya los primeros pasos para elaborar un diagnóstico integral acerca de la estructura, funcionamiento y proyección de la actividad hemerobibliográfica y documental en México, y para proponer la existencia de un organismo que coordine las directrices operativas en esta área.

El proceso de planeación en México necesita contar con una mejor y más completa información sobre las experiencias, tanto nacionales como extranjeras, a través de unidades que sean capaces de recoger e inventariar la información generada sobre la planeación.

Con base en un inventario y diagnóstico del funcionamiento y proyección de los servicios documentales y hemerobibliográficos existentes en instituciones públicas y privadas, particularmente en el Área Metropolitana del Distrito Federal, se podrá vincular progresivamente la organización documental al establecimiento y

Figura A2-6 Información documental.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 66.

consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de tal forma que los sistemas de información documental de cada sector social, de cada orden gubernamental, de cada sector administrativo, coexistan, manteniendo su autonomía dentro de un conjunto más amplio.

Es distinta la información documental requerida para cada una de estas etapas, y esa información deberá ser concebida como una infraestructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática lo cual no implica hacer a un lado la documentación ya existente.

A través de medidas intergubernamentales e intersectoriales se reactivarán los sistemas documentales en operación, mediante la participación conjunta de instituciones interesadas y comprometidas con las demandas sociales.

d) Subsistema Nacional de Proyectos.

Los proyectos de inversión contribuyen en distintos ámbitos a la ejecución de las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo que en su conjunto, van materializando gradualmente sus propósitos, objetivos y metas.

La tarea del gobierno de superar la crisis actual y al mismo tiempo avanzar transformando la economía, plantea un nivel de exigencia más elevado que, en términos de racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos, obliga a encontrar la forma de superar las diferencias que tradicionalmente han existido en relación a los proyectos.

La puesta en marcha del Subsistema Nacional de Proyectos responde a esas necesidades, como vínculo funcional que contribuye a asegurar la ejecución congruente de los proyectos de los diferentes sectores dentro del marco de los objetivos y lineamientos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

El Subsistema contará con una estructura operativa en la que participarán las áreas administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de los proyectos de inversión; vigilará la congruencia de los proyectos interdependientes, a lo largo de las distintas etapas de su ciclo de vida, así como la compatibilidad de éstos con la planta productiva existente en el país. Esto permitirá evitar desequilibrios provocados por una falta de programación integral de proyectos.

Figura A2-7 Subsistema Nacional de Proyectos



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 71.

Con esa idea el Subsistema diseñará, actualizará y establecerá criterios y metodologías para las etapas de identificación, formulación, jerarquización, ejecución, seguimiento, control y evaluación ex- post, que constituyen el ciclo de vida del proyecto. Esta función buscará que se establezcan criterios y metodologías homogéneas para proyectos con características comunes, que a su vez se fundamenten en líneas de acción de las estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

El Subsistema Nacional de Proyectos contribuirá a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática ya la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y de los PMP en lo particular, fortaleciendo las cuatro vertientes de la misma del siguiente modo:

En primer lugar, el Subsistema asume especial importancia para vertiente obligatoria, al apoyar la programación del Gasto Público, que constituye un factor fundamental para lograr el desarrollo planeado.

Estas acciones propiciarán una canalización más racional del Gasto Público destinado a inversión y apoyarán la función del gasto como un instrumento efectivo de política económica.

Por lo que respecta a la vertiente de coordinación, ésta promueve, en el ámbito regional, la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las tareas del desarrollo.

Dichas estructuras y los mecanismos creados para la participación de la Federación en el desarrollo regional, se verán reforzados con el Subsistema Nacional de Proyectos, que facilitará la coordinación de acciones y el apoyo técnico, informativo y consultivo que permita la congruencia entre los esfuerzos que, en materia de proyectos, realizan los tres niveles de gobierno.

En cuanto a la vertiente de inducción, el Estado, mediante los instrumentos de fomento, induce el rumbo que deben seguir los sectores privado y social para lograr el desarrollo esperado.

La continua relación del Subsistema Nacional de proyectos con los proyectos de los distintos sectores de la economía, en sus diferentes etapas, ayudará a detectar las áreas de apoyo que los sectores privado y social requerirán del gobierno, constituyéndose así el Subsistema, en un instrumento indispensable para la materialización de un dinámico perfeccionamiento y adecuación de los instrumentos de fomento del Estado.

Finalmente, a través de la vertiente de concertación se busca el establecimiento de compromisos específicos entre el sector público y los sectores privado y social, a fin de que, con su participación, se dinamice e imprima rumbo a la actividad económica, enfocada principalmente hacia aquellos sectores o regiones donde más se requiere. El contenido fundamental de una gran proporción de los compromisos de concertación son los proyectos, por lo que esta vertiente se verá reforzada al contar con el apoyo del Subsistema Nacional de Proyectos.

Como primer paso para la instrumentación del Subsistema Nacional de Proyectos, cuya función es la de llevar a cabo los trabajos de diseño, instalación y coordinación del Subsistema.

e) Relación con otros sistemas nacionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática engloba a los sistemas nacionales que ya estaban constituidos a través de legislaciones previas a 1983, y vinculará a los que en adelante se constituyan para atender determinadas áreas de la economía o la sociedad. Ello es fundamental para hacer congruente la aplicación del esquema conceptual de la planeación en el uso de los recursos, instrumentos o políticas de las áreas que cubra cada sistema nacional.

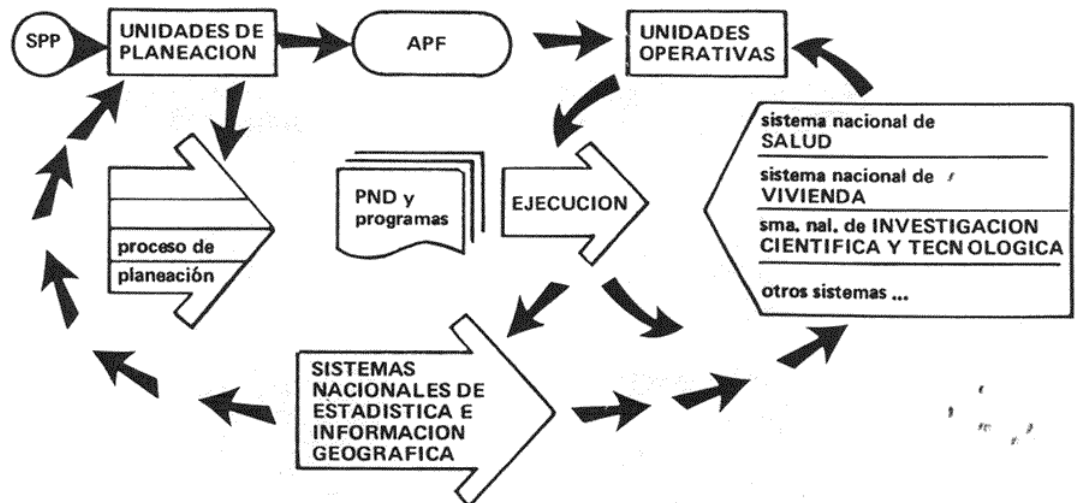
El vínculo entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los sistemas se realizará a través de las unidades de planeación que funcionan en cada dependencia y la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), como dependencia globalizadora de la planeación nacional, que emitirá los procedimientos normativos para llevar a cabo esta relación.

Debe tenerse presente que la constitución de otros sistemas nacionales representa la manera en que se organizan diversas dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia y responsabilidad es en torno a una misma área o aspecto del desarrollo. Atendiendo a lo anterior, su funcionamiento y estructura interna corresponde más directamente a las actividades de ejecución de las acciones planeadas.

La existencia de diversos sistemas nacionales, como formas de organización instrumental y de trabajo, junto al Sistema Nacional de Planeación Democrática representa los diferentes niveles de operación que posee la planeación. Por un lado, una unidad integradora y coordinadora cuya función es mantener congruencia entre los aspectos macro económicos y sociales y con los de corte sectorial, regional o institucional dentro de una perspectiva integral; por otro, distintas dependencias y entidades que llevarían a cabo sus programas y proyectos conforme a un marco general homogéneo, que evitará la dispersión de los esfuerzos, la duplicación de las acciones o el desperdicio de los recursos disponibles.

A la fecha, están en proceso de integración los sistemas nacionales de salud, vivienda e investigación científica, que aunados a los sistemas nacionales de estadística, de información geográfica y de Control y Evaluación Gubernamental, norman las acciones cotidianas y la toma de decisiones que efectúan las dependencias y entidades del sector público en esas áreas.

Figura A2-8 Relación del SNDP con otros sistemas nacionales.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 73.

En adelante, la relación entre los sistemas nacionales y el Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá que afinarse y fortalecerse para que cada componente, cada participante en la planeación tenga claramente ubicadas sus responsabilidades y el contexto en que se desenvuelve.

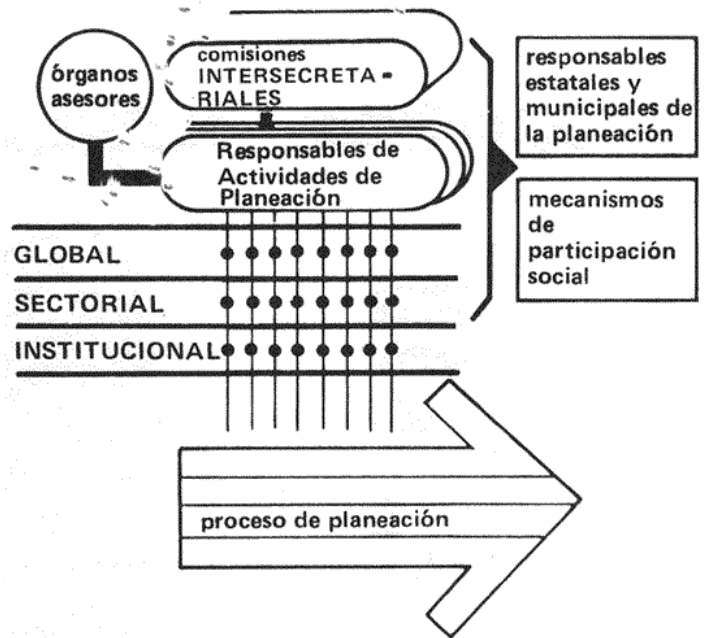
### Anexo A3

#### La Estructura Institucional.

La estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la Federación, estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas por medio de:

- las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las actividades de planeación;
- los gabinetes especializados, como órganos asesores del Sistema;
- las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la planeación;
- los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre Federación y estados;
- los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación, y
- otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas, en función de las necesidades del Sistema.<sup>157</sup>

Figura A3-1 Estructura institucional.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 49.

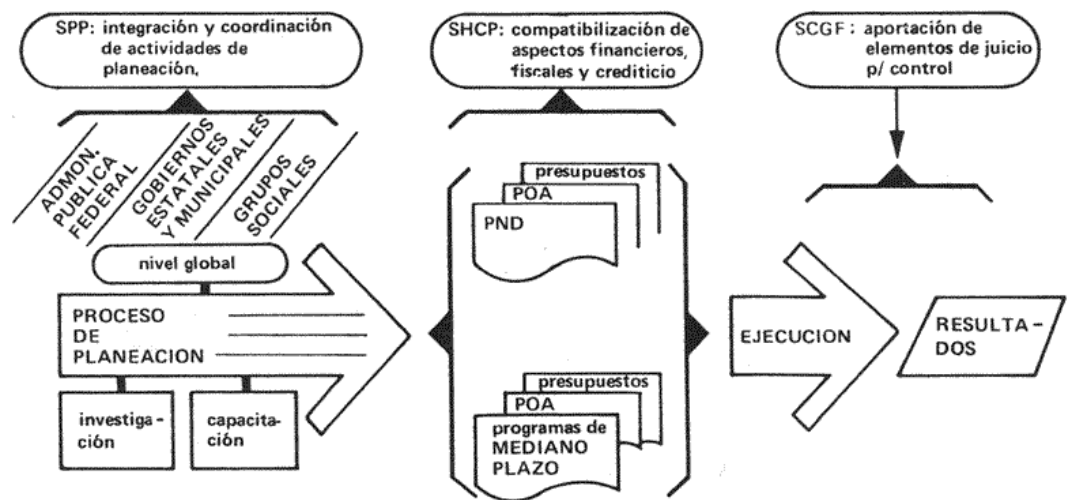
<sup>157</sup> "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, pp. 27-48.



a) Nivel global.

El nivel global comprende de las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Es importante recordar que la Ley de Planeación utiliza la palabra regional al considerar a dos o más entidades federativas.

Figura A3-2 Nivel global.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 51.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) fungirá como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación.

En ese sentido, sus responsabilidades son:

- coordinar y proyectar la planeación nacional del desarrollo;
- integrar, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública, de los gobiernos estatales y municipales y de los grupos sociales, interesados, el Plan Nacional de Desarrollo
- coordinar y proyectar la planeación regional tomando en consideración la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; - elaborar los programas especiales que le señale el presidente de la República;
- cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- elaborar el programa anual global para la ejecución del Plan;
- verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales;
- coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la administración pública federal; y

- elaborar dictamen sobre los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República. En el caso de entidades que no estuvieran agrupadas en un sector, aprobará los correspondientes programas institucionales.

b) Nivel sectorial.

El nivel sectorial corresponde a la división actual de la administración pública federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

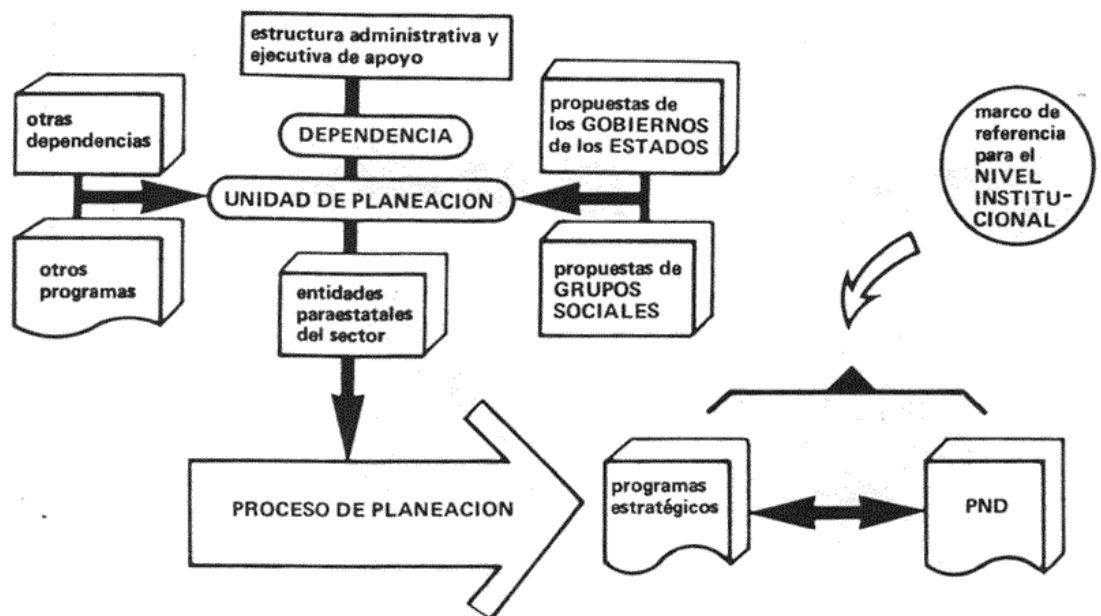
La primera tiene como atribuciones integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazos corto y mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados, así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

En tanto que la segunda, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación.

De la adecuada coordinación entre estas dos áreas depende el éxito de la planeación y el logro de los objetivos y metas propuestas en los programas de mediano plazo, lo que se tenderá a fortalecerla, administrativa y operativamente.

Como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de acuerdo con la Ley de Planeación corresponde a las dependencias coordinadoras de sector:

Figura A3-3 Nivel sectorial.



- en el ámbito de su competencia a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo;
- expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la elaboración de programas de mediano plazo; y de sus respectivos programas anuales,

Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 54.

con la participación que corresponda a otros sectores;

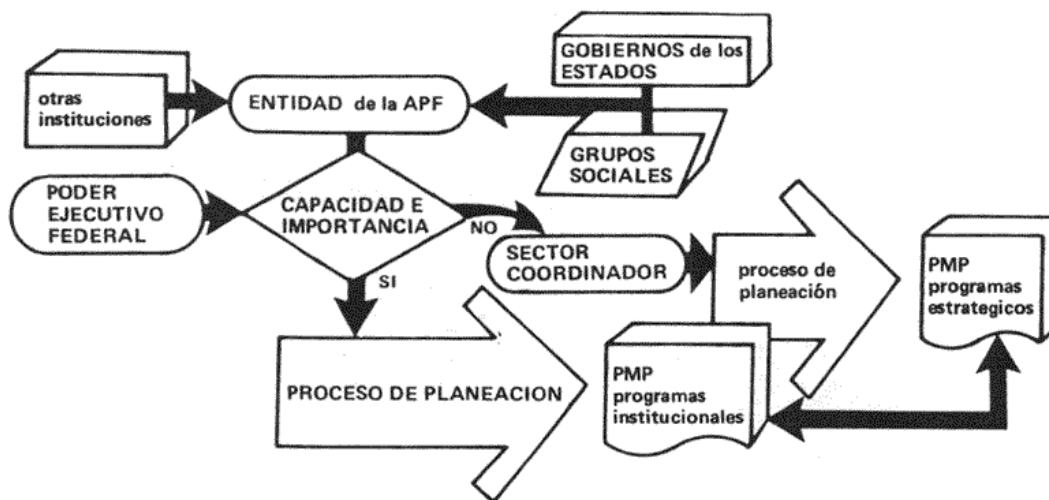
- conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional;
- coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas;
- considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas de mediano plazo con los que estén involucrados, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme a lo dispuesto en el plazo correspondiente y cumplan con lo previsto en su respectivo programa institucional en caso de que exista.

c) Nivel institucional.

El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo.

Los organismos descentralizados son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo federal con personalidad Jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Figura A3-4 Nivel institucional.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 56.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, son aquellas que satisfacen algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal una o más entidades paraestatales aporten, sean propietarios del 50% o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal.
- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros que intervienen en la toma de decisiones y vetar los acuerdos que de éstos se deriven.

A las empresas de participación estatal mayoritaria se agregan las sociedades civiles, en que la mayoría de los asociados o algunos o varios de ellos, sean dependencias o entidades que se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes.

Las empresas de participación estatal minoritarias son las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta 25% de aquél.

Son fondos y fideicomisos, los establecidos por la administración pública centralizada así como los que se instituyen con recursos de las entidades paraestatales.

El nivel institucional se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el Plan está siendo ejecutado.

Para que esta relación sea eficiente, es necesaria una adecuada coordinación administrativa, que fortalezca la vinculación del nivel institucional con el global y sectorial, y agilice la ejecución de las acciones y la racionalización de los recursos en la operación de las entidades.

La Ley de Planeación indica que las entidades de la administración pública federal elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República; es decir, no todas las entidades formularán un programa institucional, sino sólo aquellas que posean capacidad técnica y administrativa y en la razón de su importancia dentro de la economía nacional; el resto se ajusta a lo previsto en el PMP de su sector para el mediano plazo, y en el correspondiente programa anual para cada periodo anual.

Las entidades paraestatales desarrollarán las siguientes actividades básicas:

- Participar en la elaboración de los programas de mediano plazo y de sus respectivos programas anuales, con propuestas que procedan en relación a su ámbito y objetivos.
- Establecer sus objetivos, prioridades y estrategias en congruencia con las correspondientes de los programas de mediano plazo y de los programas anuales respectivos.
- Elaborar programas operativos anuales para la ejecución del programa institucional, cuando lo haya, y de los programas de mediano plazo y anuales con los que estén concernidas.
- Considerar la dimensión espacial de acciones atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, cuidando que la ubicación y el impacto de aquellos sean congruentes con la política regional del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo.
- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades de los programas de mediano plazo y anuales.
- Elaborar sus programas-presupuesto de acuerdo con los lineamientos y prioridades de los programas de mediano plazo y anuales del sector a que corresponda.

## **Anexo A4**

### **Instrumentos normativos, de mediano plazo.**

a) Plan Nacional de Desarrollo.

Características generales:

- Nivel en que se elabora: global.
- Cobertura espacial: nacional.
- Cobertura temporal: mediano plazo.

Función.

Definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y municipios.

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la administración pública federal, os grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta Popular, y las entidades federativas y municipales.

Por tratarse del primer instrumento, el Plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. Indica además, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o la sociedad, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos.

Por lo anterior el Plan Nacional de Desarrollo contiene, de acuerdo a la ley:

- Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país;
- Previsiones sobre los recursos a utilizar;
- Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución;
- Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

Sus contenidos son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo es sometido para su aprobación, por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) al Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

#### b) Programas de Mediano Plazo.

Características generales:

- Nivel en que se elaboran: sectorial.
- Cobertura espacial: nacional o regional.
- Cobertura temporal: mediano plazo.

Función.

Desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Este tipo de programas se clasifican en:

- a) Sectoriales.
- b) Estratégicos.
- c) Regionales.
- d) Especiales.
- e) Institucionales

Responden a la orientación por prioridades que se está imprimiendo a la planeación democrática. Ahora los programas serán elaborados a partir de la identificación de los temas estratégicos o prioridades del desarrollo, a diferencia de las anteriores experiencias que definían los programas por la división de la administración pública.

#### a) Programas Sectoriales.

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas estarán sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirán las estimaciones de recursos por aplicar, así como los responsables de la ejecución.

Los programas sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta Popular.

Las tareas de control y evaluación explicados para el Plan Nacional de Desarrollo, son aplicables también a los programas sectoriales, destacándose el cumplimiento de los objetivos del sector y su contribución a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En la actualización de los programas sectoriales se toma en cuenta la evaluación de los programas operativos ejecutados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

#### b) Programas Estratégicos.

Estos programas se dividen en dos tipos:

##### 1) Programas Regionales.

Con los programas regionales se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.

Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Este tipo de programas presupone también la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector público federal, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) es la responsable de la integración de este tipo de programas, contando con la participación de las dependencias y entidades, los grupos sociales interesados y las entidades federativas que comprenda la región.

Ambos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora designada como responsable, previo dictamen de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) según lo establece el artículo 29 de la Ley de Planeación.



## 2) Programas Especiales.

Los programas especiales se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país, y que en el Plan Nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del Programa.

Cada una de las dependencias de la administración pública federal colaboran en la elaboración de los programas conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación. .

Para la instrumentación de éstos programas se elaboran programas anuales, cuyas características y contenidos generales se especifican en el punto del presente capítulo.

### c) Programas Institucionales.

Características generales:

- Nivel en que se elaboran: institucional.
- Cobertura espacial: nacional o regional.
- Cobertura temporal: mediano plazo.

Función.

Definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y política del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que lo desagregan y detallan.

La cobertura de este tipo de programas, nacional o regional, depende de la naturaleza de las funciones que realizan las entidades del sector paraestatal de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del titular del Ejecutivo federal se consideren pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector a que correspondan y del impacto que tengan en la economía y la sociedad.

Los programas institucionales precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diversos tipos que demande la entidad para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rige su operación.

Durante la elaboración de los programas institucionales se consideran las previsiones contenidas en el programa sectorial que corresponda. Las entidades se sujetarán a lo dispuesto en la ley que regule su organización y funcionamiento, en los casos en que puedan existir áreas de coordinación con estados y municipios, y de concertación con grupos sociales para el desarrollo de acciones y proyectos conjuntos.

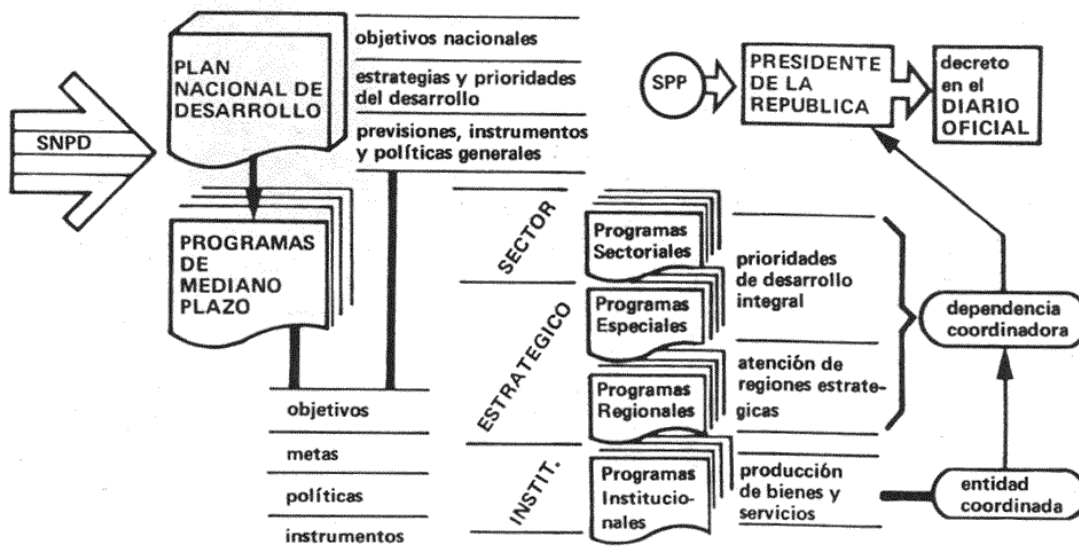
La dependencia coordinadora de sector vigila que las entidades coordinadas apliquen las normas y procedimientos de planeación establecidos para la elaboración de los programas institucionales, y verifica la relación que guardan éstos y los resultados de la ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales o especiales.

Conforme a los lineamientos de la Secretaría coordinadora de sector, se establecen los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales. Para su instrumentación, las entidades elaboran programas operativos anuales institucionales, donde detallan objetivos, metas y acciones que sirven de marco orientador para la integración de sus presupuestos anuales y procuran la interrelación óptima entre los recursos humanos, financieros y tecnológicos que apliquen. Dichos programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora de sector para su aprobación.

De esta manera, al descentralizar el proceso de planeación a las entidades se vincularán más eficientemente con los niveles global y sectorial hecho que facilitará la aplicación del proceso conforme a sus características, bajo la supervisión de la dependencia coordinadora de sector y permitirá que el control y la evaluación se realicen por resultados y no sólo por acciones presupuestales.

Si bien la vigencia del Plan y los programas es hasta el año de 1988, la actualización y evaluación que se haga de ellos, tomará en cuenta la perspectiva de más largo plazo, a fin de garantizar la permanencia de las acciones gubernamentales y evitar la dispersión de los esfuerzos de planeación.

Figura A4-1 Instrumentos normativos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 78.

**Anexo A5**

**Instrumentos operativos de corto plazo.**

a) Programas Anuales.

Características generales:

- Nivel en que se elaboran: global, sectorial e institucional.
- Cobertura espacial: nacional o regional.
- Cobertura temporal: corto plazo (un año).

Función.

Expresar anualmente, con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

Existen tres tipos de programas anuales:

- programa macro económico,
- programas operativos y;
- programas de trabajo.

Figura A5-1 Instrumentos operativos.



FUente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 83.

Su elaboración se realiza a través de un proceso de aproximaciones sucesivas descritas en el capítulo III, inciso c que garantiza la necesaria congruencia y compatibilidad entre ellos y con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

Los programas anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; coordinada, dentro del marco del Convenios Únicos de Desarrollo; inducida, a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

#### a) Programa Operativo Anual Macro.

Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares); garantiza por un lado la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares.

Con una concepción integral, el Programa conjunta en el corto plazo tanto el diseño general de la política económica, como los lineamientos específicos de política para cada tema estratégico del desarrollo nacional, sobre cuya base se asignan los recursos públicos, y de esta manera, garantiza la compatibilidad entre los diversos instrumentos anuales de la planeación.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), es responsable de integrar este tipo de programas, considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público, conforme a la legislación aplicable y a las entidades de la República, en lo que se refiere a los programas regionales.

Este programa corresponde al documento “Criterios generales de Política Económica, para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

#### b) Programas Operativos Anuales.

Estos programas especifican y detallan las acciones a realizar en el año correspondiente, proyectando las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los programas nacionales de mediano plazo y de las situaciones coyunturales, a fin de definir con la mayor precisión posible las metas a alcanzar y los recursos involucrados para ello por parte de cada uno de los sectores administrativos. Constituyen básicamente anualizaciones de los programas nacionales, y la responsabilidad de su elaboración, control y evaluación que recae en los mismos sectores a través de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan.

En términos generales, los programas operativos se integran por los contenidos siguientes: un diagnóstico de la situación, que especifican los avances recientes y principales problemas; los objetivos y metas de resultado para el año en cuestión; la estrategia y líneas prioritarias de acción que se seguirán, conforme a la decisión de las cuatro vertientes, indicando los programas y metas presupuestarias, proyectos estratégicos y principales recursos humanos, físicos y financieros y por último, los indicadores parámetros indispensables para el control y la evaluación de las acciones ejecutadas.

Estos contenidos mantienen una flexibilidad adecuada para ser ampliados, dependiendo de las especificaciones de los temas y estrategias administrativas, y poseen una deducción lógica que deriva de los planteamientos generales a los particulares.

Se elabora así, un Programa Operativo Anual preliminar por cada programa de mediano plazo.

Su elaboración se realiza en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan, y en ella participan, además de la dependencia responsable del correspondiente programa de mediano plazo (que lo es también del operativo anual preliminar anual), las demás dependencias que por sus atribuciones jurídicas estén involucradas con la prioridad o tema al que atiende el programa.

Los programas operativos anuales preliminares son, además, el vínculo, en el nivel sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva su cumplimiento.

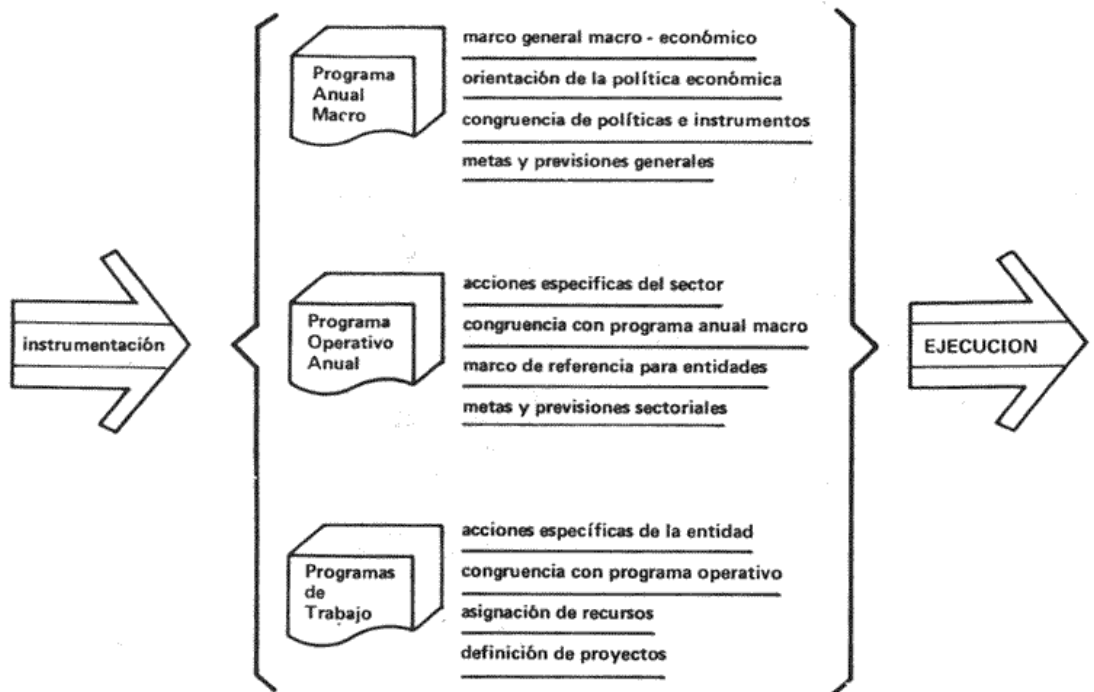
c) Programas de Trabajo

En el contexto de la larga experiencia de la administración pública federal, es ya habitual que las diversas dependencias y entidades de la misma elaboren anualmente sus programas de trabajo, en función de sus respectivas estructuras administrativas.

Estos programas constituyen el conjunto de las acciones de ejecución que, en las cuatro vertientes realizan los sectores administrativos durante el año.

Su principal marco de referencia son los programas operativos anuales, su función es detallar la temporalidad de las acciones y la disponibilidad de recursos para ejecutarlos. Los programas de trabajo especifican la forma en que se asignan los recursos anuales, y determinan las metas y los responsables de su consecución. Su in-

Figura A5-2 Programas anuales.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 84.

serción en el esquema instrumental del Sistema Nacional de Planeación Democrática expresa la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas. Su contenido se refiere a las acciones de las cuatro vertientes con que se involucra el programa.

En la vertiente obligatoria se señala a los responsables de la ejecución de los programas, subprogramas y proyectos en los mismos términos que el presupuesto sectorial, y calendariza el gasto y las metas de acuerdo al sistema de seguimiento que aplica el sector.

En la vertiente de concertación el programa especifica los convenios del sector administrativo con los sectores social y privado.

En la vertiente de coordinación el programa precisa los convenios a través de los cuales el sector trabaja coordinadamente con una o más entidades federativas.

En la vertiente de inducción se detallan las medidas de política y las acciones que el sector administrativo aplicará para orientar el comportamiento de los sectores público, social y privado hacia el cumplimiento de las metas.

Estos programas de trabajo son integrados posteriormente a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, asegurando de esta manera una asignación de recursos más cercana a lo autorizado.

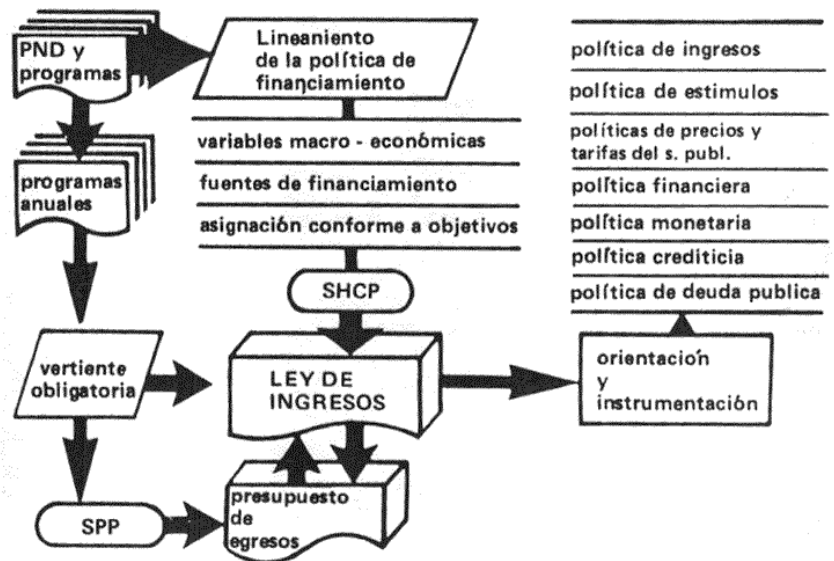
d) Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año, lo que permite replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

La integración de esta Ley deberá atender los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional para asegurar que sea congruente con los recursos financieros disponibles y las. Necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente, entre otros.

Dentro de la jerarquización dada a los instrumentos de planeación, la ley de ingresos ocupa un lugar muy importante por la política de financiamiento que establece, por lo que debe mantenerse estrecha congruencia con el Presupuesto de Egresos y con el Programa Anual Global.

Figura A5-3 Ley de ingresos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 87.

Esto permite que la integración de la Ley de Ingresos cuente con un marco general congruente constituido por la política económica y social para la coyuntura, y por la política general de Gasto Público.

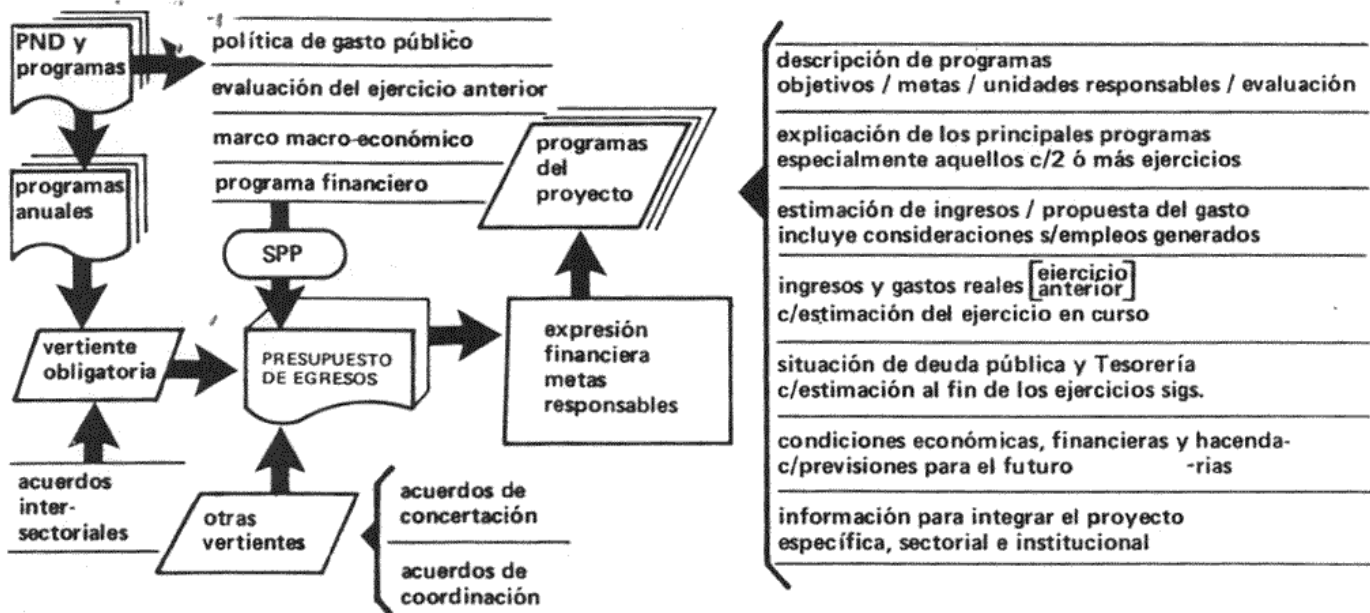
d) Presupuesto de Egresos.

De acuerdo con la legislación aplicable, el Presupuesto de Egresos cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año; los trabajos de preparación se inician en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto comienza a mediados de mayo, tomando en consideración:

- Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo federal;
- Las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal;
- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- El programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo federal;
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y
- Las políticas y directrices establecidas en los Programas operativos anuales preliminares.

Figura A5-4 Presupuesto de egresos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 89.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en una de las atribuciones que le confiere la legislación vigente, integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en consideración:

- a) La descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas, unidades, responsables de ejecución y la evaluación estimada por programa.
- b) La explicación de los principales programas, en especial de aquéllos que comprendan dos o más ejercicios fiscales.
- c) La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generan.
- d) Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal y la estimación del ejercicio en curso.
- e) La situación de la Deuda Pública y de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se prevé al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente.
- f) Los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se preven para el futuro; y
- g) En general, la información específica sectorial e institucional, requerida para integrar el proyecto.

La consideración del Presupuesto de Egresos de la Federación, como instrumento de la planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del Plan y de los programas; proceso que continuará como parte de la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Una de las tareas más sobresalientes en esta línea será la progresiva modificación de la apertura programática conforme a los lineamientos y requerimientos de la planeación, a efecto de asegurar que la ejecución real de las acciones esté vinculada efectivamente a los objetivos y prioridades nacionales.



e) Convenios Únicos de Desarrollo

El Convenio Único de Desarrollo constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del Convenios Únicos de Desarrollo, se incorporan compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y se fortalezcan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

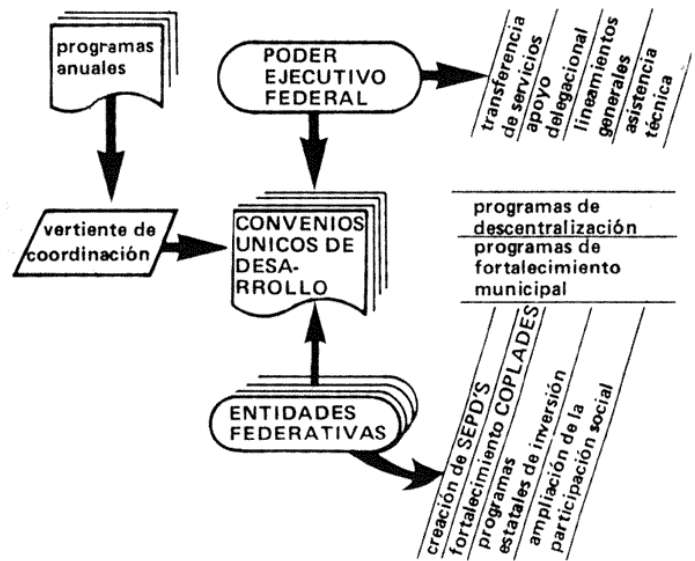
Para la aplicación de la estrategia de descentralización de la vida nacional dentro del Convenios Únicos de Desarrollo, se precisa:

- Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión.
- Los compromisos específicos para que el gobierno federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable, entre otros; y
- Una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los gobiernos federal y estatales se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipales.

Asimismo, establece las tareas que efectuarán los ejecutivos federal y estatales para apoyar y ejecutar lo anterior, destacando por un lado, aspectos tales como: asistencia técnica, mecanismos de participación social en los estados, ampliación de las actividades de apoyo de las representaciones de las dependencias y entidades federales dentro del Comité de Planeación Democrática y; por otro lado, lineamientos generales para el funcionamiento y fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación.

Este instrumento es continuamente revisado en su estructura, contenidos y operación con el propósito de hacerlo más eficiente y que su integración responda a las necesidades de cada estado. En tiempos recientes se procura una mayor participación de las autoridades estatales en su elaboración.

Figura A5-5 Convenios únicos de desarrollo.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 91.

#### e) Contratos y Convenios de Concertación.

Para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos, las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación.

A la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) compete establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal realizará la concertación de acciones, atendiendo a la naturaleza y alcances de dichas acciones.

La unidad administrativa designada difundirá y promoverá el programa correspondiente para que los sectores social y privado o los particulares interesados, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

Estos documentos serán objeto de revisión anual, a fin de modificarlos de común acuerdo, adecuándolos a las condiciones objetivas existentes o las que surjan durante la ejecución del programa.

Los contratos o convenios objeto de concertación deberán contener cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

De igual forma se señalará la obligación de las partes de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos que se registren en el cumplimiento de los compromisos estipulados. Estos contratos o convenios serán canalizados a través de comités de concertación.

**Anexo A6**

**Instrumentos Administrativos.**

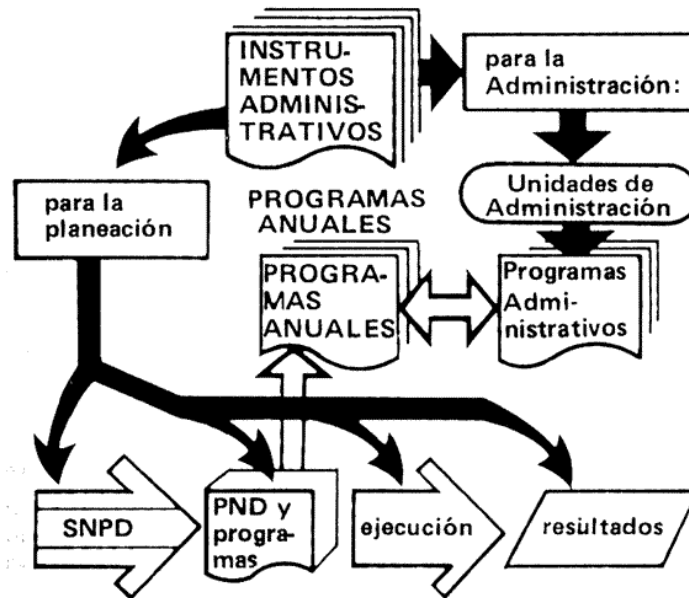
Durante el proceso de planeación, en especial al inicio de cada etapa, es imprescindible la definición de otros instrumentos que apoyen las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

Existe una gran diversidad de instrumentos que pueden incluirse en esta clasificación, y que comprenden desde aspectos administrativos, de procedimientos operativos, de lineamientos técnicos hasta de carácter jurídico.

Por ejemplo, para normar las actividades de la planeación en el momento de elaborar el Plan Nacional se definieron y propusieron a los coordinadores de sector los principales lineamientos para su integración, y se trabajó en comités intersectoriales con objeto de asegurar la congruencia entre las propuestas de las dependencias del sector público. Asimismo para regular el funcionamiento de los Foros de Consulta Popular, se emitieron lineamientos generales, a cargo de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

En general, dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio, por unidad (ya sean direcciones generales, gerencias o unidades administrativas). Estos documentos se originan por motivos de racionalidad administrativa y en gran parte cubren un universo diferente del de la planeación, pero para la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se debe llevar a cabo una revisión permanente de la manera en que los programas administrativos se vinculan con el programa operativo de cada secretaría o entidad.

Figura A6-1 Instrumentos administrativos.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 93.

Instrumentos de control.

En la etapa de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se hace, ya sea mensual, trimestral o semestral, para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado recomendar las medidas de corrección pertinentes.

Existe gran cantidad de instrumentos que pueden ser utilizados en los diferentes niveles de la planeación.

A continuación se señalan las características generales de los instrumentos más representativos del control: tanto normativo-administrativo como económico- social.

- Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
- Informe mensual de los Gabinetes Especializados.
- Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- Informes de las auditorías gubernamentales.

a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.

Este es un documento elaborado por las secretaría Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión.

Su propósito es presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas, de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del gobierno.

b) Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Se trata de documentos elaborados por las distintas dependencias que conforman los gabinetes, cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos.

Figura A6-2 Instrumentos para el control.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 95.

Son documentos dirigidos al titular del Ejecutivo federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

Los Gabinetes Especializados son cuatro:

- Gabinete Económico.
- Gabinete de Comercio Exterior.
- Gabinete de Salud.
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

c) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Este es un documento elaborado conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública dirigido al titular del Ejecutivo federal. Su propósito es mantenerlo informado del estado y nivel que guarda el Gasto Público, y de los mecanismos, de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas de su desarrollo.

d) Informe de las auditorías gubernamentales.

Este informe es preparado por la extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (Hoy Secretaría de la Función Pública) y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo, donde se consignan, los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Instrumentos de evaluación.

a) Informes de Gobierno.

De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

En este informe el Presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

El Informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el Informe comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno: el apartado programático que cubre el periodo enero-diciembre del año anterior al Informe; el apartado programático para el periodo enero-agosto del año del Informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector; y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector. Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: Política Económica; Comercio y Fomento Industrial; Agropecuario y Forestal; Pesca; Turismo; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Laboral; Política Exterior; Gobierno; Salud y Seguridad Social; Educación; Comunicaciones y Transportes; y Desarrollo Urbano y Ecología.

Por su parte, los apartados programáticos incluyen una evaluación de los programas sustantivos. Ésta constituye el balance entre lo programado y los resultados; es la base que permite reprogramar, adecuando los presupuestos, metas y objetivos a las nuevas condiciones internas y externas.

b) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con la Ley de Planeación, el Ejecutivo debe remitir en el mes de marzo de cada año un informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

El Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, principal instrumento de evaluación para la planeación del desarrollo, está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas, a los resultados en cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas. Se centra en el análisis de los resultados y las políticas sectoriales e intersectoriales del Plan, enfatizando los logros y avances reales y con centrándose en los problemas que se tratan de enfrentar con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la acción pública. Por ser el documento de evaluación de mayor agrupación y cobertura del Sistema, su integración corresponde a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (Hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que se basa en los informes proporcionados por las entidades y dependencias de la administración pública federal de acuerdo al esquema de participación descrito en el capítulo III, subinciso e).

En el Informe de Ejecución se señalan tanto las insuficiencias detectadas en el proceso de planeación como las posibles incongruencias o desviaciones en el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionando elementos que permitan mejorar los contenidos de los instrumentos de corto plazo en el siguiente ciclo de planeación.

La información sectorial es canalizada a través de los Comités Técnicos para la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales tienen como una de sus funciones realizar la evaluación económico-social de cada uno de los programas.

c) La Cuenta Pública.

La contabilidad gubernamental y sus resultados anuales contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal apoyan las etapas de control y evaluación, retroalimentando la formulación e instrumentación del Plan y los programas. Es un instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto. Es un informe de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del gobierno.

En los últimos años la estructura, contenido y presentación de la cuenta se han simplificado y enriquecido para lograr una mayor transparencia en las cifras de la gestión gubernamental.

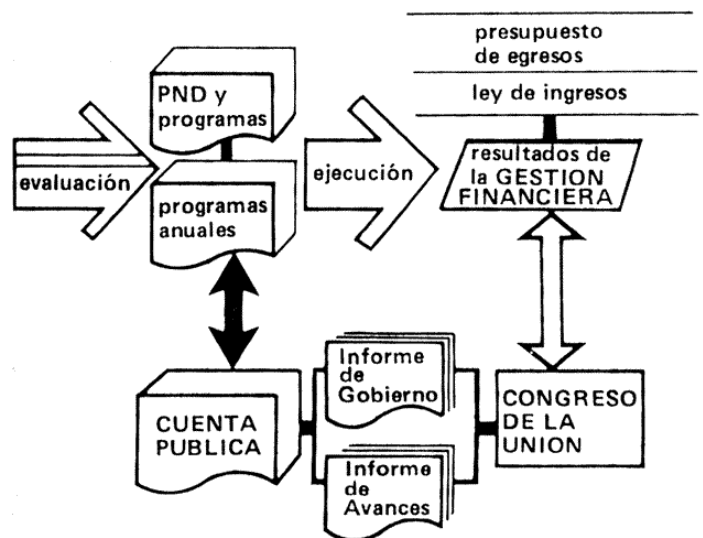
Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es menester continuar con el proceso de adecuación y perfeccionamiento de la contabilidad gubernamental, con el propósito de que sus sistemas de información cumplan con las demandas de la modernización de la administración pública federal, y permitan vincular la contabilidad con el presupuesto y éste con el programa anual global de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, que señala que la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse con el Informe de Gobierno del mes de septiembre y con los documentos de avances del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de permitir que con información cualitativa y cuantitativa la Cámara de Diputados conozca ampliamente los resultados de la gestión gubernamental y ejerza, conforme a la ley, la fiscalización de las acciones del gobierno en relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

6) Informes sectoriales e institucionales.

a) Informes Sectoriales.

Una vez cerrado el ejercicio anual, cada coordinador de sector deberá integrar un informe evaluatorio sobre el desarrollo de los programas que tiene a su cargo.

Figura A6-3 Cuenta pública.



Fuente: "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, p. 99.

Estos informes contendrán una relación de las acciones puestas en práctica para ejecutar sus programas, así como una evaluación de los resultados obtenidos.

Estos informes enfatizarán particularmente la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de mediano plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo; centrados sobre las acciones y resultados primarios de la gestión, se distinguen de la información que se suministra para la integración del Informe de Gobierno en dos sentidos:

- Por la desagregación programática que exigen los anexos del informe.
- Por su temporalidad, ya que el informe se presenta al finalizar el tercer trimestre de cada año, cuando todavía no es posible contar con la información final para ese periodo.

#### b) Informes Institucionales.

Con características similares, las instituciones de la administración pública federal deberán elaborar informes evaluatorios del desarrollo de los programas a su cargo, que deberán ser entregados al coordinador sectorial respectivo.

#### c) Informe sobre áreas y necesidades específicas.

El propósito de éstos documentos es imprimir flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura económica y social. Así dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se prevé la realización de evaluaciones específicas para facilitar la corrección de desviaciones y desajustes en la ejecución del Plan y los programas.

Ello se llevará a cabo a través de informes relativos al estado que guarda un determinado sector, institución o dependencia, así como el aspecto de la política económica y social que se considere pertinente.

El alcance especial de éstos informes será nacional o regional, según el caso y pueden realizarse cuando se juzgue conveniente teniendo en cuenta las circunstancias externas e internas.

#### d) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

Este es el informe anual que la Contraloría Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Hoy Secretaría de la Función Pública) envía al titular del Ejecutivo federal, con el objeto de presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido fiscalizadas durante el año.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> "Antología de la Planeación en México", en **Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985**, coedición Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Programación y Presupuesto, Tomo XVII, México, 1985, pp. 77-100.



---



## **BIBLIOGRAFÍA.**

## **Bibliografía.**

- 1.- Abbagano, Nicola. **Diccionario de Filosofía**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 2.- Ackoff, Rusell. **Rediseñando el Futuro**, Editorial Limusa, México, 1981.
- 3.- Alvarado Domínguez, Ofelia. **Planeación Estratégica**, Manual de Trabajo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, México, 2003.
- 4.- Andrade Sánchez, Eduardo. **Comentarios a los Artículos 25 y 26 Constitucionales**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- 5.- Aristóteles. **Política**, Editorial Porrúa, México, 1985.
- 6.- Aristóteles. **Ética nicomaquea**, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 7.- Banco de Desarrollo Asiático. **Mejorar la Administración Pública en un mundo competitivo**, 2004.
- 8.- Bonnin, Charles-Jean. **Principios de Administración Pública**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- 9.- Cabrero Mendoza, Enrique, et al. **Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Casos**, Centro de Investigación y Docencia Económica-Porrúa, México, 1999.
- 10.- Carrillo Flores, Antonio. **La justicia Federal y la Administración Pública**, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 11.- Cruz Ramírez, José. **Reinventando el Gobierno en México**, Editorial Orión, México, 1998.
- 12.- De la Cueva, Mario. **La Idea del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 13.- **Diccionario de la Lengua Española**. Editorial Espasa-Calpe, España, 1990.
- 14.- Engels, Federico. **El origen de la familia la propiedad privada y el Estado**, Editorial Progreso, Rusia, 1985.
- 15.- Fred, David. **Concept of Strategic Management Concepts and Cases**, Editorial, Prentice Hall, Estados Unidos de América, 1999.
- 16.- Frederickson, George. **Management Reform and Innovation Research, Theory and Application**, The University of Alabama Press, Estados Unidos de América, 1999.
- 17.- Giugale, Marcelo. **Una Agenda Comprensiva del Desarrollo para la Nueva Era**, Banco Mundial, Estados Unidos de América, 2000.

- 18.- González Uribe, Héctor. **Teoría Política**, Editorial Porrúa, México, 1992.
- 19.- Guerrero Amparán, Juan Pablo. **La reforma a la administración pública en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía**, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1998, Documento de Trabajo Número 2.
- 20.- Guerrero Orozco, Omar. **La Administración Pública en el Estado capitalista**, Editorial Fontamara, México, 1986.
- 21.- Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, Editorial Harla, México, 1990.
- 22.- **Guía técnica para la Definición y Suscripción de Bases de Coordinación. Unidad de Desarrollo Administrativo**, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo México, 1996.
- 23.- Guzmán Valdivia, Isaac. **Problemas de Administración de Empresas**, Editorial Limusa-Wiley, México, 1990.
- 24.- Hobbes, Thomas. **Leviatan**, Editorial Fondo de Cultural Económica México, 1994.
- 25.- Huacuja, M. y Wondelberg, José. "En torno a la concepción marxista del Estado", en **Estado y lucha política en el México actual**, Editorial El Caballito, México, 1975.
- 26.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas. **Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal**, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas, Guadalajara, Jalisco, 1991.
- 27.- Informe de las Naciones Unidas sobre el Sector Público Mundial, 2003.
- 28.- Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado**, Editorial Fondo de Cultural Económica, México, 2000.
- 29.- Kooiman, Jan y Van Vliet, María "Gobierno y gerencia de lo público," en **Manejo de las Organizaciones Públicas**, Estados Unidos de América, 1993.
- 30.- López-Ayllón, Sergio. **Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del Derecho la Encrucijada entre Tradición y Modernidad**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- 31.- Madrid Hurtado, Miguel de la. **Mandato popular y mi compromiso constitucional 1983-1988**, Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 1983.
- 32.- Marshall, Dimock. **The Study of Administration**, American Political Science Review, XXX, Número 1 1937.
- 33.- Miklos, Tomás y Tello, María Elena. **Planeación Interactiva**, Editorial Limusa-Noriega, México, 1993.

- 34.- Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador. **Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal**, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas, Guadalajara, Jalisco, 1991.
- 35.- Nye, Joseph. **Porqué la Gente No Confía en el Gobierno**, Cambridge, MA. Harvard University Press, 1997.
- 36.- Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico. **Reforma Regulatoria en México**, Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Francia, 1999.
- 37.- Osborne, David y Gaebler, Ted. **Un Nuevo Modelo de Gobierno: Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**, Editorial Gernika, México, 1994.
- 38.- Osornio Corres, Francisco Javier. **Aspectos jurídicos de la administración financiera en México**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- 39.- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México", en **Bases y estructura**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- 40.- Rhodes, Roderick. **El nuevo gobierno: gobernar sin el gobierno**, Estudios Políticos, Número 44, Estados Unidos de América, 1996.
- 41.- Sacristán Ruiz, Carlos. "La Reestructuración del Sistema Burocrático", en **La Administración Pública contemporánea en México**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 42.- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006**, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2001.
- 43.- Secretaría de la Presidencia. **Glosario de Términos Administrativos**, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1976.
- 44.- Secretaría de Programación y Presupuesto. **Programa de Difusión y Capacitación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Proceso de Planeación**, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.
- 45.- Sedas Ortega, Cecilia. **Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local**, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas, Guadalajara, Jalisco, 1994.
- 46.- Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- 47.- Vázquez Arroyo, Francisco. **Presupuesto por programas para el sector público de México**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.

48.- Wionczek, Miguel. "Antecedentes e instrumentos de Planeación en México" en Carril, Mauricio et al (co-ord.), **Bases para la planeación económica y social de México**, Editorial Siglo XXI, México, 1965.

49.- Woodrow, Wilson. "Estudio de la Administración," en Dwight Waldo, **Administración Pública**. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, Editorial Trillas, México, 1985.

### ***Hemerografía.***

1.- Revista Política Digital. **El Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno electrónico**, Editorial Nexos, Número 20, México, noviembre, 2004.

2.- Revista Política Digital. **Gobierno Digital en el Mundo**, Editorial Nexos, Número 26, México, octubre, 2005.

### **Documentos Oficiales.**

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

2.- Ley de Coordinación Fiscal, 2003.

3.- Ley de Ingresos, 2003.

4.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 2003.

5.- Ley de Planeación, 2003.

6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2003.

7.- **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

8.- **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1989.

9.- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

10.- **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Presidencia de la República. México, 2001.

11.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 2003.

### ***Otros Documentos.***

1.- <http://innova.presidencia.gob.mx/archivos>

2.- <http://www.innova.gob.mx/archivos/7/8/3/files/archivos/sip-3848.pdf>

3.- <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion>

4.- <http://www.iram.com.ar/Boletin/Boletin%20archivos/Marzo-04/7.htm>

5.- [http://www.adb.org/Documents/Manuals/Serve\\_and\\_Preserve/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Manuals/Serve_and_Preserve/default.asp)