



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN: DOS PROCESOS EN
CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

JUAN JOSÉ BUSTAMANTE SÁNCHEZ

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA

SEPTIEMBRE 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 padres, hermanos y amigos

A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

Capítulo I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA TRÍADA CONCEPTUAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES.....	10
---	----

1. Estado: Hobbes, Locke, Rousseau, Jellinek y Kelsen.....	10
2. Gobierno: Aristóteles, Montesquieu y Maquiavelo.....	18
3. Administración pública.....	27
4. Planeación, programación y presupuestación.....	38

Capítulo II.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO....	40
---	----

1. Algunas concepciones sobre la planeación.....	40
2. Marco legal de la planeación en México.....	47
- Criterios constitucionales.....	47
- Ley de Planeación.....	49
- Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	51
3. Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).....	55
- Componentes y principios.....	55
4. Concepciones de la programación. ¿Qué es un programa?.....	58
5. Principios de la programación.....	62
- Racionalidad.....	62
- Previsión.....	63
- Universalidad.....	63
- Unidad.....	64
- Continuidad.....	64
- Inherencia.....	64
6. Etapas de la programación.....	65
- Formulación.....	65
- Discusión y Aprobación.....	66
- Ejecución.....	66
- Control y Evaluación.....	67

Capítulo III.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO	68
---	----

1. Concepciones del presupuesto.....	68
2. Normatividad en torno a la presupuestación en México.....	75

- Disposiciones constitucionales.....	76
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría..	77
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	79
- Ley General de Deuda Pública.....	81
- Ley de Ingresos de la Federación.....	83
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).....	84
3. Principios de la actividad presupuestaria.....	86
- Universalidad.....	86
- Unidad.....	88
- Anualidad.....	90
- Claridad.....	91
- Equilibrio presupuestario.....	92
- Acuciosidad.....	94
- Publicidad.....	94
4. Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario mexicano.....	95
- Formulación.....	96
- Revisión y Aprobación.....	99
- Ejecución.....	101
- Control.....	103
5. Presupuesto tradicional, presupuesto por programas y presupuesto base cero: Tres sistemas presupuestarios, sus características y su funcionalidad.....	106

Capítulo IV.

CONSIDERACIONES PARA UN NUEVO SISTEMA PROGRAMÁTICO- PRESUPUESTAL MEXICANO. ALGUNAS PROPUESTAS	112
1. Consideraciones previas.....	112
2. Consideraciones en el ámbito de lo legal.....	113
3. Consideraciones en el ámbito de lo estructural.....	120
4. Consideraciones en el ámbito de lo político.....	129
5. Consideraciones en el ámbito de lo económico.....	134

CONCLUSIONES.....	139
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	146
-------------------	-----

LEGISLACIÓN.....	150
------------------	-----

SITIOS DE INTERÉS.....	151
------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Un gran número de gobiernos de los países en desarrollo, reconocen la importancia y alcances de la programación y presupuestación para lograr el cumplimiento eficaz de los objetivos de las dependencias y entidades de sus administraciones públicas. En México, la planeación de la gestión pública es un mandato de naturaleza constitucional estipulado en sus artículos 25 y 26, los cuales hacen referencia a un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, misma que busca imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La racionalidad administrativa y la búsqueda constante de su perfeccionamiento y enriquecimiento, a través del estudio de los procesos de programación y presupuestación, es una tarea trascendental del profesional en el quehacer público para tener respuestas reales a las demandas y necesidades políticas, económicas y sociales provenientes de la ciudadanía. Así, se entiende la programación como un método racional de selección de medios y fines, en donde se determinan unidades responsables, costos, alcances y tiempos con la finalidad de proyectar las acciones en un periodo determinado; y la presupuestación, como un plan o programa expresado en términos numéricos, donde se busca el justo equilibrio entre los ingresos y egresos con base en una idea de racionalidad.

La programación y presupuestación de las actividades en todos los niveles y sectores de la administración pública, tiene la pretensión de consolidar ciertas directrices uniformes en la lucha por satisfacer las demandas de bienes y servicios provenientes de la sociedad, bajo marcos de calidad y eficiencia. Si bien el tema en la dimensión académica está caracterizado por una amplia gama de investigaciones, la mayoría de ellas se enfoca al tratamiento teórico y conceptual de herramientas administrativas, o bien, al manejo de aspectos más técnicos e instrumentales. La presente investigación tiene como finalidad la realización de un

diagnóstico de la situación que guardan dichas actividades en México, con la pretensión de detectar las causas que provocan la existencia de resultados no del todo satisfactorios en la consecución de los objetivos y metas de cada dependencia y entidad administrativa.

La necesidad de mejorar, fortalecer y vigorizar la planificación de las actividades de la administración pública dentro de sus dependencias, es un imperativo en los últimos años ante la falta de respuestas del gobierno a las demandas políticas, económicas y sociales de la ciudadanía. Los procesos de planificación dispersos, sesgados y carentes de un acatamiento de principios básicos con validez universal, son una regla que marca el accionar al interior de las entidades administrativas en México. La preservación y mantenimiento de este sistema de planificación de la gestión pública, se vislumbra como un problema que no permitirá alcanzar un desarrollo integral y sustentable del país.

El bienestar social es y será, en el tiempo y el espacio, la tarea primigenia para los gobiernos modernos, en él convergen la idea de equidad y justicia que es necesario traducir en resultados de beneficio común, si bien, el bienestar social es un término complejo también es incluyente de campos de provisión de servicios como: seguridad social, educación, vivienda, agua, electricidad y drenaje. Por ello, resulta evidente que ningún gobierno puede ser eficiente y eficaz cuando no da respuesta a las necesidades sociales básicas a través de modelos de planeación caracterizados por la corresponsabilidad en su formulación.

La existencia de visiones parciales y unilaterales en estos procesos dentro de las unidades administrativas, que tienen como principal tarea la planificación de las acciones en un periodo determinado es de igual forma una limitante más que impide la consolidación de un sistema de planificación de la gestión pública eficaz. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, como un mandato constitucional estipulado en su artículo veintiséis que persigue el desarrollo nacional se caracteriza por la poca claridad en sus principios y directrices rectoras, un factor

que origina como resultado lógico el afianzamiento de actividades de planeación y programación caracterizadas por la falta de resultados.

El rumbo de la presente investigación está definido por dos supuestos teóricos o hipótesis entendidas como dos posibles soluciones ante la problemática planteada en un primer momento dentro del protocolo de investigación, o bien como un aspecto fundamental y una herramienta de comprobación que dan sentido al trabajo a realizar, las hipótesis planteadas son las siguientes:

- El análisis, estudio y puesta en práctica de una serie principios básicos con validez universal del proceso de planificación (racionalidad, continuidad, previsión, universalidad y unidad) es el camino más sensato con miras a mejorar la situación en la que se encuentra la administración pública en México, y lograr de forma eficiente y eficaz la satisfacción de las demandas de bienes y servicios provenientes de la ciudadanía.
- El replanteamiento de los principios y directrices del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es una tarea fundamental para mejorar la situación actual en la que se encuentra la planificación de la gestión pública, por medio de reformas a las disposiciones reglamentarias del artículo veintiséis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de imprimir transparencia y claridad a los mecanismos y procedimientos que rigen la planificación democrática del país.

Con el objetivo de comprobar las hipótesis señaladas, en función de un esfuerzo metodológico, el trabajo está estructurado en cuatro capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones del mismo. En el primer apartado se desarrolla un marco teórico-conceptual, para dar paso en el segundo y tercer apartado respectivamente a la realización de un diagnóstico y un pronóstico de la situación en análisis, y finalizar con un cuarto apartado dedicado a un modelo propositivo

integrado por algunas ideas de mejora en el ámbito de la planificación de la gestión pública en México.

Puntualizando, el capítulo I tiene como finalidad el estudio de una tríada conceptual característica de las ciencias sociales, a saber, el Estado como la máxima organización política de la sociedad; el gobierno entendido como aquel conjunto de órganos encargados de orientar y aterrizar los objetivos y políticas de todo Estado; y la administración pública como la rama ejecutiva del gobierno basada en el deber público. Las reflexiones y cuestionamientos realizados alrededor de estos tres conceptos se dan en función de diversas corrientes del pensamiento político, desde una postura iusnaturalista encabezada por Thomas Hobbes y John Locke, hasta una visión jurista manejada en función de Georg Jellinek y Hans Kelsen, pasando por un análisis de las tipologías de gobierno de Aristóteles, Montesquieu y Maquiavelo.

En el capítulo II se desarrollan algunas consideraciones teóricas en torno a la planeación en México. El análisis del marco legal en la materia, el estudio de los principios y componentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el desarrollo de las etapas y principios de la programación son temas con el objetivo de detectar posibles problemas de la planeación en México que han originado de forma recurrente la obtención de resultados ineficaces en la consecución de los objetivos globales de desarrollo en el tiempo y el espacio. La idea principal del apartado es el empezar a vislumbrar o pronosticar una serie de posibles respuestas a estos problemas en función de la realización de un diagnóstico constante del sistema programático-presupuestal de México.

Consecuentemente con el objetivo previamente citado, dentro del capítulo III se analiza lo referente a la presupuestación, entendida desde una postura racional como aquella actividad que busca dar coherencia y organización a los egresos e ingresos gubernamentales. Para encumbrar de forma positiva la pretensión del apartado se estudian algunas concepciones tradicionales y modernas del

presupuesto; su normatividad y principales actores; sus principios pasando por la universalidad, anualidad y publicidad; para finalizar con el estudio del proceso o ciclo presupuestario mexicano. De forma puntual, se trata de explicar las reglas, mecanismos y actores encargados de dar orden, unión y organización a la presupuestación en México.

El hilo conductor de la investigación se centra en el capítulo IV, en el desarrollo de una serie de propuestas de mejora del sistema programático-presupuestal mexicano resultado lógico del análisis previamente realizado en los apartados anteriores. Propositiones encasilladas en cuatro ámbitos torales de la actividad gubernamental, a saber: en la dimensión de lo legal, estructural, político y económico, claro está, buscando consolidar el objetivo por excelencia de todo Estado, el bienestar y la justicia social. La investigación finaliza con un apartado dedicado a las conclusiones entendidas como una serie de enunciados producto de un proceso deductivo, mediante el cual se da respuesta a las hipótesis planteadas.

CAPÍTULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA TRÍADA CONCEPTUAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES

1. Estado: Hobbes, Locke, Rousseau, Jellinek y Kelsen

La constitución del Estado como la máxima organización política de la sociedad, puede ser entendida desde una visión iusnaturalista, contractualista o jurista. Thomas Hobbes y John Locke son considerados los mejores exponentes del modelo iusnaturalista, las ideas políticas de Jean Jaques Rousseau expresadas en su obra el *Contrato Social*, pueden ser encasilladas como contractualistas, mientras que Georg Jellinek y Hans Kelsen son dos autores representativos de la visión jurista en la formación del Estado.

El sistema iusnaturalista, fue la corriente de ideas que dominó el campo de las doctrinas jurídicas y políticas de los siglos XVII y XVIII, este sistema consiste trascendentalmente en el manejo de dos conceptos: el estado de naturaleza y el estado civil. Con el término estado de naturaleza, se hace referencia a una situación de libertad e igualdad gracias a la cual los hombres pueden disponer de sus posesiones y pertenencias como mejor les convenga teniendo como limitante la ley natural, es un contexto en donde no hay sujeción a un poder político o a la voluntad de un hombre o cuerpo colegiado en particular.

La antítesis del estado de naturaleza es el estado civil, un entorno en el cual los individuos están vinculados a un poder supremo creado a través de un accionar racional en busca de un estado de certidumbre y protección. Así, la creación del Estado desde una perspectiva iusnaturalista se da en función de la voluntad de los hombres, con la finalidad de dejar atrás el clima de constante inseguridad característico del estado de naturaleza. El mecanismo y la vía palpable que permite el paso de un estado al otro es el pacto o contrato social, entendido como un consenso en función de la voluntad de los individuos. Thomas Hobbes, filósofo

inglés, en una de sus principales obras el *Leviatán*, con relación al estado de naturaleza menciona:

“...es manifiesto que durante el tiempo que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. Porque la guerra no consiste solamente en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad de luchar se manifiesta de modo suficiente.”¹

La idea de todos contra todos manejada por el autor se refiere al constante clima de inseguridad en el que viven los individuos integrantes del estado de naturaleza propuesto por Hobbes, esta situación de caos en donde no hay un poder soberano que se encargue de regular las relaciones entre los sujetos y cree un clima de paz en donde se pueda arribar al bienestar común sin incurrir en aspectos belicosos, es el factor toral por el cual se busca un estado civil que tenga como resultado la consolidación de un ambiente de armonía. Un elemento característico del estado de naturaleza es la ley natural, entendida por Hobbes como “un precepto o norma general, establecido por la razón, en virtud de la cual se prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida o privarle de los medios de conservarla; o bien, omitir aquello mediante lo cual piensa que pueda quedar su vida mejor preservada.”²

Por ello, si la ley de la naturaleza está en estrecha relación con la razón de los individuos y un actuar racional es aquel que se caracteriza por la búsqueda constante de los mejores medios para la obtención de un bienestar colectivo, cabe preguntarse, ¿por qué Thomas Hobbes ve al estado de naturaleza como una situación caótica e inestable? La respuesta a esta pregunta queda clarificada en el siguiente párrafo:

¹ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica o civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1980, p. 102

² *Ídem*, p. 106

“Así hallamos en la naturaleza del hombre tres causas principales de discordia. Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria. La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr seguridad; la tercera, para ganar reputación. La primera hace uso de la violencia para convertirse en dueña de las personas, mujeres, niños y ganados de otros hombres; la segunda, para defenderlos; la tercera, recurre a la fuerza por motivos insignificantes...”³

Es evidente que Hobbes, parte de un hombre irracional que se deja llevar por sus pasiones e instintos, un factor que da inicio a la idea que maneja el filósofo de lucha de todos contra todos. Si bien es cierto que el accionar de los humanos no siempre se da de forma racional e inteligente. El entendimiento de la condición humana en el *Leviatán*, es un tanto extrema ya que rebaja al hombre a la condición de simple bestia salvaje incapaz de asociarse con miras a una convivencia armónica, e incapaz de respetar y observar la ley natural.

El segundo concepto integrante del modelo iusnaturalista es el estado civil, John Locke, filósofo inglés, autor de un libro trascendental para el pensamiento político intitulado *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, maneja de forma detallada y puntual lo relacionado a la constitución de una sociedad política. En este sentido, el siguiente párrafo engloba los principales elementos característicos del estado civil propuesto por Locke:

“...ninguna sociedad política puede existir ni subsistir sin tener en sí misma el poder de preservar la propiedad y, a fin de lograrlo, el de castigar las ofensas de todos los miembros de esa sociedad, única y exclusivamente habrá una sociedad política allí donde cada uno de los miembros haya renunciado a su poder natural y lo haya dejado en manos

³ *Ídem*, p. 102

de la comunidad en todos aquellos casos en que no esté imposibilitado para pedir la protección de la ley establecida por la comunidad.”⁴

Las dos grandes características del estado civil en el pensamiento político de Locke son la protección de la propiedad y el abandono de los poderes que gozan los individuos dentro del estado de naturaleza. Así, la propiedad es el punto clave por el cual el filósofo justifica desde una perspectiva económica el paso del estado de naturaleza al estado civil. Y la renuncia de los poderes naturales como el principal factor, en función del cual, se organizará el gobierno.

Los autores encasillados como iusnaturalistas, entonces, se caracterizan por el manejo de dos conceptos neurálgicos, estado de naturaleza y estado civil. Sin embargo, la constitución y esencia del Estado también puede ser entendida desde una perspectiva contractualista. Una visión en donde las convenciones o pactos realizados entre los individuos integrantes del estado de naturaleza en busca de un entorno seguro que permita el bienestar común se vuelven la base de la autoridad y la legitimación de la misma.

El objetivo de este contrato social de acuerdo con Jean Jacques Rousseau es “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes.”⁵ Un acto que origina una voluntad general que no es otra cosa que la búsqueda constante de mejores estándares de vida, es decir, la consolidación de un bienestar común. Este pacto obliga a los individuos a ceder una serie de poderes y derechos que ostenta en el estado de naturaleza a un cuerpo político con el objetivo de lograr los fines para los cuales se constituyó la sociedad política.

⁴ LOCKE, John, Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil, Argentina, Losada, 2003, pp. 63-64

⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques, Contrato social, México, Colección Austral, 7ª edición, 2000, p. 47

Por otro lado, el individuo integrante de la condición natural al momento de realizar este pacto pierde y gana una serie de cuestiones, al respecto Rousseau menciona “lo que el hombre pierde por el contrato social es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo cuanto le apetece y puede alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee.”⁶ Cabe señalar que la libertad civil de la cual se goza en las sociedades políticas tiene como limitante todo el conjunto de leyes que emanan del cuerpo político, mismas que otorgan una serie de derechos y obligaciones relacionadas con la conducta de los individuos. De igual forma, uno de los principios torales del pacto social menciona Rousseau, es que éste:

“...establece entre los ciudadanos una igualdad tal, que se comprometen todos bajo las mismas condiciones y, por tanto, que deben gozar todos los mismos derechos. Así, por la naturaleza de pacto, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga y favorece igualmente a todos los ciudadanos; de suerte que el soberano conoce solamente el cuerpo de la nación y no distingue a ninguno de aquellos que la componen.”⁷

Así, el pacto o contrato social es aquel convenio realizado entre los hombres integrantes del estado de naturaleza que otorga una serie de derechos, obligaciones y que tiene como finalidad primigenia la búsqueda del bienestar común. Una serie de deberes que forzosamente se encaminan a mejorar la condición colectiva y no los intereses particulares. Por ello, esta asociación política tiene como principal factor de legitimación el consenso de las voluntades particulares con la finalidad de mejorar el clima de inseguridad del estado de naturaleza.

Jellinek y Kelsen son dos juristas y pensadores políticos representativos de la visión legal en la constitución de la máxima organización política de la sociedad. El

⁶ *Ídem*, p. 52

⁷ *Ídem*, p. 64

conocimiento del Estado se puede dar desde diversas perspectivas, de una forma objetiva, subjetiva o jurídica, son algunas propuestas desarrolladas por Jellinek en su libro *Teoría general del Estado*.

El Estado, a partir de una visión objetiva es entendido como una realidad palpable y no sólo como una idea intangible. La mayor debilidad de estas teorías es que "...no queda dicho de que orden son los hechos que se designan como Estados, si de naturaleza física o psicológica o de ambas a la vez, o si hemos de representarnos por Estado una sustancia o un contenido de hechos."⁸ Es decir, identificar o materializar al Estado como un órgano tangible fuera del mundo de las ideas y la abstracción es el principal objetivo que persiguen las teorías estudiadas por el autor, considerado como un hecho y el Estado en cuanto estado, son algunas de las doctrinas estudiadas por Jellinek.

El estudio del Estado desde una posición subjetiva, evidentemente la antítesis de las visiones objetivas, tiene como objetivo primigenio el entendimiento del mismo como una abstracción creada en función de la asociación de individuos con miras a materializar un bienestar. "La teoría de la unidad colectiva o de la asociación explica la unidad del Estado en la variedad de sus miembros, la situación de sus órganos respecto al todo y a las partes, y la continuidad de la existencia del Estado en el curso de las generaciones."⁹ Esto es, entenderlo como una organización política creada por los individuos, caracterizada por una relación de reciprocidad entre éstos.

Desde un punto de vista meramente jurídico o como concepto de derecho, de acuerdo con Jellinek, el Estado es "...*la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.*"¹⁰ Así, queda claro de antemano que el conocimiento y

⁸ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 163

⁹ *Ídem*, p. 179

¹⁰ *Ídem*, p. 196

estudio del Estado se debe de dar desde diversas perspectivas con la finalidad de lograr un entendimiento holístico de uno de los conceptos trascendentales en el pensamiento político, filosófico y social.

El Estado como orden jurídico, orden coactivo, como voluntad supraindividual o bien como poder, son algunas de las perspectivas manejadas por Hans Kelsen, en su libro *Teoría general del Estado*, con relación a la esencia el autor menciona, “no se puede entender la esencia del Estado, sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada, en tanto que permanecen dentro de la sociedad política.”¹¹ Los deberes que emanan y obligan al hombre son un conjunto de normas jurídicas obligatorias que tienen como finalidad la regulación de la vida en sociedad, por ello, en el discurso kelseniano el Estado es el orden jurídico, es decir, un conjunto de normas que “no expresan lo que de hecho acontece y *tiene* que acontecer forzosamente sin excepción, sino que determinan lo que *debe* acontecer; aunque de hecho no siempre acontezca de esa suerte.”¹²

El Estado como orden coactivo va de la mano con la idea de obligar o bien de castigar a los individuos que en algún momento quebranten el orden estatal, la coacción de acuerdo con Kelsen se puede dar de dos formas: la pena y la ejecución forzada. La primera entendida como el castigo a aplicar ante el quebrantamiento del orden jurídico y la segunda como la capacidad de obligar a los individuos a realizar cierto acto. Max Weber menciona “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”¹³

La violencia física se materializa a través de la aplicación de una serie de penas que están en función de las normas establecidas al interior de la comunidad

¹¹ KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Colofón, 2ª edición, 2000, p. 109.

¹² *Ídem*, p. 108

¹³ WEBER, Max, *El político y el científico*, México, Colofón, 5ª edición, 2001, p. 8

política, éstas pueden estar encaminadas a la afectación de ciertos derechos, pueden ser corporales, pecuniarias o bien privar de la libertad. Kelsen menciona, “la conducta de los hombres que se propone como fin el orden estatal, debe ser alcanzada en tanto que éste vincula a la conducta opuesta (o contradictoria) una pena o un procedimiento ejecutivo.”¹⁴ Así, uno de los grandes objetivos de las normas al interior de la sociedad civil es el establecimiento de penas o sanciones ante el quebrantamiento del orden estatal, con la finalidad de lograr una conducta positiva y armónica entre los individuos en aras del bienestar común.

El Estado como poder, propuesto por Kelsen “no puede sino consistir en la fuerza motivadora de las representaciones que tienen por contenido el orden u ordenación estatal.”¹⁵ Es decir, las obligaciones (representaciones) que emanan de las normas que rigen la vida en sociedad y fuerzan a actuar de cierta forma son el principal factor de poder del Estado. Un poder materializado al momento en que los individuos obligados a la toma de las armas con el objetivo de defender su orden estatal lo realizan, la omisión de esta obligación es un quebrantamiento de las representaciones establecidas en las normas y por tanto se castigan con la aplicación de una pena o sanción.

Por todo ello, el Estado puede ser entendido como la organización política constituida en función de un actuar racional, voluntario e individual de cada miembro de la sociedad con la finalidad primordial de buscar el bien común, preservar la propiedad, crear un ambiente de paz y certidumbre y lograr una vida más armónica. Un entendimiento holístico de este término trascendental para los estudiosos de la política, sólo se podrá dar en la medida en que se realicen estudios en donde se tome en cuenta sus perspectivas jurídicas, subjetivas y objetivas.

¹⁴ KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 123

¹⁵ *Ídem*, p. 115

2. Gobierno: Aristóteles, Montesquieu y Maquiavelo

Las tipologías de formas de gobierno propuestas por Aristóteles, Montesquieu y Maquiavelo son consideradas clásicas, y de acuerdo con Bobbio, “toman en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder”.¹⁶ Si bien es cierto que el entendimiento de las formas de gobierno clásicas dista mucho de la realidad actual, es de importancia el manejo de un encuadre histórico-político para lograr un entendimiento íntegro acerca de las características de los gobiernos actuales.

Aristóteles, en la *Política*, propone una tipología en función de una idea cuantitativa que se construye con base en el número de personas que ostentan el poder político. Distingue tres formas buenas o positivas y otras tres negativas o perversas, esta distinción parte del objetivo que persiguen los gobernantes, aquellos que están en busca del bienestar común son gobiernos buenos y aquellos que velan por intereses particulares y egoístas son gobiernos negativos. Al respecto, el filósofo menciona “...las constituciones que tienen en mira el interés público, resultan ser constituciones rectas de acuerdo con la justicia absoluta; y que aquéllas, en cambio, que miran exclusivamente el interés particular de los gobernantes, son todas erradas, como desviaciones que son de las constituciones rectas...”¹⁷

Las formas de gobierno aristotélicas positivas o buenas son la monarquía, la aristocracia y la república, la antítesis o degradación de estas formas, son “...de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia.”¹⁸ La idea cuantitativa de la cual parte Aristóteles para distinguir y precisar los tipos de gobierno se plasma en el siguiente párrafo:

¹⁶ BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 144

¹⁷ ARISTÓTELES, *La política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2000, p. 78

¹⁸ *Ídem*, p 79

“De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional”¹⁹

Maquiavelo, en el *Príncipe*, habla sólo de dos formas de gobierno la república y los principados o monarquías, en el último distingue dos variaciones, los principados hereditarios y los nuevos. Los hereditarios caracterizados por el reinado de una sola familia a lo largo de un gran periodo de tiempo y los principados nuevos en su totalidad, o bien porque se han agregado a un conjunto previo. El origen de esta tipología dicotómica menciona Bobbio, “resulta de la unificación de la aristocracia y la democracia en la forma de la república”.²⁰ Así, la primera gran diferencia entre la propuesta aristotélica y la maquiavélica es que el primer filósofo parte de una tricotomía, monarquía-oligarquía-democracia, y el segundo de una dicotomía, principado-república.

Montesquieu, por otro lado, en su obra intitulada *Del espíritu de las leyes*, maneja tres tipos de gobiernos y una serie de principios y leyes relativas a cada uno de ellos, los gobiernos republicanos, los monárquicos y los despóticos integran la tipología propuesta por el filósofo, “su naturaleza es lo que le hace ser lo que es y su principio lo que le hace actuar. La una es su estructura particular, el otro las pasiones humanas por las que se mueve.”²¹ Así, la naturaleza de los tres distintos tipos de gobierno es expresada por este filósofo a través de una serie de definiciones o hechos:

¹⁹ *Ídem*, pp. 78-79

²⁰ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 147

²¹ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, España, Ediciones Istmo, 2002, p. 106

“el gobierno republicano es aquel donde el pueblo en conjunto, o solamente una parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico, aquel donde gobierna uno solo, pero por medio de leyes fijas y establecidas; en cambio, en el gobierno despótico, uno solo sin ley y sin regla dispone todo por su voluntad y su capricho.”²²

Una peculiaridad de esta propuesta estriba en la subdivisión existente en la república, que es democrática cuando el poder soberano reside en el pueblo y es aristocrática cuando el poder soberano está en manos de sólo una parte del pueblo o en unas cuantas familias. De acuerdo con Montesquieu, el derecho al sufragio, la manera de concederlo, la emisión del voto y la forma de hacer las leyes, son las cuatro leyes fundamentales de los gobiernos democráticos. La importancia de estas leyes estriba en que la primera de ellas, tiene como finalidad establecer, “cómo, por quién, de quién, sobre qué deben ser emitidos los sufragios...”²³ La segunda, como se concede, es decir, por suerte o por elección; la tercera, si el voto debe ser público o privado; y la última, el ente o cuerpo facultado para la hechura de leyes.

En la república aristocrática, menciona Montesquieu, las leyes son realizadas y ejecutadas por el grupo de personas que ostentan el poder soberano y en este tipo de sistemas no puede existir el sufragio por suerte. En cambio en la monarquía, existen dos leyes fundamentales, la existencia de poderes intermedios que tienen como finalidad el lograr estabilidad y el contar con un depósito de leyes. “Tal depósito no puede estar más que en los cuerpos políticos, los cuales anuncian las leyes cuando se hacen y las recuerdan cuando son olvidadas.”²⁴

En el gobierno despótico, menciona este filósofo, la ley relativa a su naturaleza tiene que ver con el establecimiento de un visir, es decir, una persona la cual gozará de los mismos poderes que el ente que lo estableció. “Un hombre a quien

²² *Ídem*, p. 94

²³ *Ídem*, p. 95

²⁴ *Ídem*, p. 104

sus cinco sentidos dicen sin cesar que él lo es todo y los demás no son nada, es naturalmente perezoso, ignorante, voluptuoso, y se desentiende de los negocios.”²⁵ Una serie de características que se desprenden de la naturaleza misma de éste tipo de gobierno debido a que la mano dura y la falta de leyes que regulen su comportamiento son factores suficientes para arribar a buenos términos en el ejercicio de los gobiernos despóticos.

Después de haber manejado las leyes relativas a los tres tipos de gobierno, es necesario profundizar en los principios de los mismos con la finalidad de entender cabalmente la propuesta de Montesquieu, en materia de formas de gobierno. La *virtud* como aquel principio de los gobiernos republicanos democráticos es entendido como el valor toral en función del cual los encargados de las cuestiones políticas y administrativas realizan sus actividades, es decir, buscan los mejores medios para llevar las riendas del gobierno. Un escenario catastrófico para este tipo de gobiernos es la falta de virtud ya que si no existe “la ambición penetra en los corazones que pueden recibirla y la avaricia en todos. Los deseos cambian de objeto: se deja de amar lo que se amaba; de ser libres con las leyes se pasa a querer serlo contra ellas.”²⁶

En los gobiernos republicanos aristocráticos, a diferencia de los democráticos, la virtud no juega un papel trascendental para llevar un buen gobierno. La *moderación*, menciona Montesquieu, es aquel principio que en una situación idealista debería existir en las aristocracias ya que “la naturaleza de esta constitución es de tal modo que parece que pone a los mismos bajo las leyes y a cubierto de ellas.”²⁷ En este sentido, la moderación actuaría como aquel factor “... que haga que los nobles se igualen en cierto modo a su pueblo... que haga a los nobles iguales al menos entre sí,”²⁸

²⁵ *Ídem*, p. 105

²⁶ *Ídem*, p. 108

²⁷ *Ídem*, p. 109

²⁸ *Ídem*, p. 109

En los gobiernos monárquicos, el *honor* es el principio característico ya que “puede inspirar las acciones más hermosas y, unido a la fuerza de las leyes, puede llevar al gobierno a llenar su objeto como la misma virtud.”²⁹ Un honor intrínsecamente perteneciente a las personas encargadas de los asuntos públicos, es decir, todo el cuerpo político que junto con la existencia de marcos normativos eficientes logran llevar a buenos términos la acción gubernamental.

Por último, en un gobierno despótico es necesaria la existencia del *temor*, un principio que se desprende directamente de la naturaleza de este gobierno, es decir, como explicar de forma racional la existencia de una sola persona que ostenta el poder soberano sino por una serie de factores que predominan en el sentir del pueblo, el miedo, la desconfianza y los engaños por mencionar algunos. No obstante, Montesquieu menciona: “Tales son los principios de los tres gobiernos, lo que no significa que en una república determinada se sea virtuoso, sino que se debiera serlo. Tampoco prueba esto que en una monarquía concreta haya honor o que en un Estado despótico determinado haya temor, sino que sería preciso que lo hubiera; en otro caso, el gobierno será imperfecto.”³⁰

En la actualidad, hablar de la naturaleza de los gobiernos se torna complejo debido a su estructura misma, los regímenes parlamentarios tienen como naturaleza la existencia de cuatro órganos gubernamentales encargados de diversos quehaceres. “El monarca es formalmente el jefe de Estado, cargo al que tiene un derecho personal y vitalicio... El primer ministro es el jefe de Gobierno, y como tal es el verdadero jefe del país.”³¹ Otro órgano se materializa en el Gabinete ministerial entendido “como la pieza esencial del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se establece la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento.”³² El Parlamento significa, “la reunión del rey y sus ministros, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes, es decir, en el fondo, el conjunto de las

²⁹ *idem*, p. 111

³⁰ *Ídem*, p. 115

³¹ ESCAMILLA Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Gernika, 1988, p. 25

³² HARIOU, André. *Citado en*, Escamilla Hernández, Jaime. *Op. cit.*, p. 26

instituciones representativas del país, cuyo poder no conoce límites porque están de acuerdo entre sí y, además sostenidas por la opinión pública.”³³

Los gobiernos presidenciales, en cambio, tienen tres órganos gubernamentales bien definidos, el poder ejecutivo recae en una sola persona la cual es elegida mediante sufragio universal y se denomina “presidente de la república”, cabe mencionar que este ente es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno. El poder legislativo, recae sobre un congreso que tiene como característica su integración, es decir, dos cámaras, una de diputados y una de senadores, en otras palabras, se trata de una organización bicameral. El último de estos órganos es el poder judicial, el cual se deposita en una serie de tribunales, ministerios y juzgados encargados de los asuntos en materia judicial.

Así, la primera gran diferencia entre los regímenes parlamentarios y los presidenciales es que en el primero, la jefatura de gobierno y la jefatura de Estado recaen sobre dos personas distintas, y en el segundo estas dos jefaturas se depositan en un sólo sujeto, el presidente de la república. Sin embargo, de igual modo se vislumbra una pequeña similitud en la organización del ente sobre el cual recae la rama legislativa del gobierno, debido a que en estos dos regímenes existe una conformación bicameral. Seguramente, porque uno de los centros de poder más importantes en estos dos tipos de regímenes se encuentra en la dimensión legislativa.

El caso de México, resulta excepcional para profundizar acerca de las características, funciones y organización de los órganos gubernamentales concernientes a los regímenes presidenciales. El artículo 40 de su constitución política señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una

³³ *Ídem*, p. 26

federación...”³⁴ La división de poderes, factor toral en este tipo de gobiernos tiene como objetivo evitar la acumulación de poder en una sola persona que en un escenario adverso actuaría en función de sus intereses y no velaría por el bienestar común meta primordial para la que trabajan los gobiernos.

Para lograr un funcionamiento eficiente y eficaz, el gobierno mexicano se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un congreso general, el cual se divide en dos cámaras, a saber, la de diputados y la de senadores. La Cámara de Diputados se integra por una serie de representantes elegidos por sufragio universal cada tres años, trescientos representantes son elegidos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y otros doscientos bajo el principio de representación proporcional, dando un total de quinientos diputados los cuales tienen la responsabilidad de ser la voz del grueso de la población.

La elección de diputados bajo el principio de votación mayoritaria relativa responde a la idea misma de un gobierno democrático y representativo, es decir, estos representantes de la nación adquieren su legitimidad gracias a la participación y emisión del voto por parte de la ciudadanía y su legalidad se consolida con la existencia de procesos claros y transparentes que se realizan bajo normas bien establecidas. No obstante, la elección bajo el principio de representación proporcional o por listas plurinominales, las cuales son hechas con una total discrecionalidad al interior de los partidos políticos se presta para lograr posicionar a líderes que de una u otra forma tienen una fuerza grandísima al interior de cada partido, pero con una imagen al exterior no bien definida o totalmente desconocida.

La elección de la totalidad de diputados bajo el principio de votación es una cuestión que va más acorde con la idea de gobierno expresada en el artículo cuarenta de la constitución política del país. La representatividad y la democracia

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40, México, Ediciones Bob, 2006, p. 43

se verían enaltecidas si se dejara de lado la discrecionalidad existente para la elección de casi la mitad de los integrantes de la Cámara de Diputados. Aspectos tales como los requisitos para acceder a este tipo de cargos, las campañas exageradas que se realizan y la bandera o los colores que están atrás de cada aspirante a diputado, pasan a un segundo término cuando se logra trabajar con base en criterios de participación, legalidad y transparencia para la elección de los representantes de la ciudadanía y para la obtención de mejores resultados en la rama legislativa provenientes del trabajo de los diputados.

La Cámara de Senadores se integra por un número menor de representantes, ciento veintiocho, de éstos, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, para dar un total de noventa y seis. Los senadores faltantes, treinta y dos, son elegidos según el principio de representación proporcional o bien por listas denominadas plurinominales, los senadores en su totalidad son renovados cada seis años. Al igual que en la Cámara de Diputados, en la de senadores existe una elección discrecional de una cuarta parte del total de estos representantes.

Para el estudio, análisis, discusión y votación de las iniciativas de leyes, tarea primigenia de este ente, el congreso se reúne en dos periodos de sesiones denominados ordinarios. El primero de ellos inicia el primero de septiembre y el segundo el día quince del mes de marzo. Para el manejo y discusión más detallada de cada una de estas iniciativas al interior del congreso se forman comisiones enfocadas a una materia, es decir, cuestiones financieras, ambientales, impositivas, etc.

A diferencia del Poder Legislativo, que se deposita en un ente conformado por un número significativo de representantes, el Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo ochenta de la constitución política de México, se deposita en un sólo individuo que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

inicia sus funciones el primero de diciembre del año en el cual fue electo, se da mediante un proceso de elección popular en el cual la ciudadanía ejerce su derecho a voto y el sujeto elegido como presidente dura seis años en el cargo. Algunas de las facultades trascendentales del presidente son el manejo de los aspectos administrativos del país como jefe de la administración pública, la posibilidad de promulgar leyes, la capacidad de elegir a los secretarios que pertenecen a su gabinete para llevar los asuntos de gobierno y otros aspectos administrativos.³⁵

El Poder Judicial cierra esta tríada característica de los gobiernos republicanos democráticos y representativos, en el caso de México, éste se deposita en una serie de entes encargados de los asuntos judiciales en diferentes niveles de acción. La Suprema Corte de Justicia, un tribunal electoral, tribunales colegiados, tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito son parte de la organización de este poder de la federación. Cada una de estas entidades de igual forma tiene una serie de peculiaridades en su organización interna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la más importante se integra por once ministros los cuales duran en el cargo quince años. Para nombrar ministros el presidente realiza una terna que es presentada ante el senado el cual se encarga de la designación. Wilburg Jiménez Castro con relación a las funciones y naturaleza de estos tres poderes señala que:

“La función legislativa tiene como propósito fundamental, pero no único, la formulación de las normas generales que estructuran al Estado y la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y las que éstos tienen entre sí. A través de ella se manifiesta la principal característica de la soberanía que es dar leyes que deben ser obedecidas por el Estado y por todos los ciudadanos. La ley es la expresión del poder. La *función ejecutiva* es de naturaleza aplicativa o administrativa y

³⁵ Con la finalidad de profundizar en las facultades y obligaciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se recomienda la consulta del título tercero, capítulo tres, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En relación con sus facultades en el área de la administración pública la consulta de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enriquecerá lo ya comentado.

tiene como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizarse con una gran iniciativa y dinamismo para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad, en términos nacionales. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función. La *función judicial* es la que realiza el tutelaje del ordenamiento jurídico a través de la aplicación de normas precisas a casos particulares. A través de ella es que el poder no se hace irresponsable, teniendo el control de la constitucionalidad de las leyes.”³⁶

Así, el gobierno de México en función de la voluntad del pueblo, se constituye en una república representativa, democrática y federal, la cual se desenvuelve y realiza sus acciones bajo el principio de la división de poderes, principio que da forma a la existencia de tres entes: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, con la finalidad de atender las tareas de interés público con una total integralidad. La idea de representación y democracia se ven encumbradas con la existencia de procesos de elección libres, transparentes y periódicos que permiten el nombramiento o renovación de los representantes de la población desde su punto más alto, es decir, desde el presidente de la república hasta los diputados y senadores estatales y locales.

3. Administración pública

La complejidad y dimensión de las sociedades actuales obliga a la búsqueda constante de nuevos medios, técnicas y mecanismos para satisfacer las demandas cada vez más crecientes y cambiantes provenientes de la población, de ahí, la existencia de numerosas propuestas englobadas en el término, nueva administración pública. Si bien se puede dar una serie de definiciones de lo que es la administración pública desde diversos puntos de vista, es decir, como un arte, como una ciencia, como una disciplina o bien simplemente a partir de su

³⁶ JIMÉNEZ Castro, Wilburg, Administración pública para el desarrollo integral (Instrumento para la superación de la crisis social y económica), México, Editorial Limusa, 3ª edición, 1987, p. 204

etimología, esto origina un sesgo para la comprensión objetiva de un término trascendental en las ciencias sociales. “En todo caso, lo relevante de las definiciones es que nos permiten identificar y delimitar el objeto de estudio en que se desenvuelve la actividad gubernamental.”³⁷

El término *administración per se*, bien puede ser entendido como simple dirección, manejo y coordinación de recursos de forma eficiente y eficaz con la finalidad de optimizar o mejorar los resultados buscados. No obstante, al momento de agregar un adjetivo a este término el entendimiento se da de forma totalmente diferente, es decir, el hablar de administración pública o privada aumenta de forma significativa los elementos a tomar en cuenta para lograr una comprensión cabal de estos términos. Paul H. Appleby menciona:

“La expresión ‘administración pública’ encierra mucho más contenido del que comúnmente se le adscribe. No es puramente ‘dirección’, tal como de ordinario se interpreta, tan sólo con un significado ligeramente más amplio. Es dirección pública de los asuntos públicos, directamente responsable de la acción ejecutiva. En las democracias, guarda relación con dicha dirección y acción ejecutiva, de modo que respete y contribuya a la dignidad, el valor y las potencialidades del ciudadano.”³⁸

La administración pública a diferencia de la privada tiene como objetivo final la satisfacción de una serie de necesidades y demandas provenientes de la sociedad, no busca lucrar y obtener beneficios particulares o personales, se desenvuelve bajo el escrutinio constante de la sociedad. La administración privada está en la búsqueda constante de beneficios de tipo egoísta y tiene como objetivo trascendental el incremento de las ganancias provenientes de la buena administración de sus recursos materiales, humanos y financieros.

³⁷ SÁNCHEZ González, Juan José, La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio, México, Editorial Plaza y Valdez, 2001, p. 107

³⁸ APPLEBY, Paul Henson, “Administración pública y democracia” en, Administración Pública. Ensayos en honor a Paul H. Appleby, México, Herrero Hermanos, 1967, p. 405

El sentido público de la administración obliga a los funcionarios que se desenvuelven en ella a trabajar en función de un compromiso de servicio y de ética profesional, en el momento en que esto se presente como la regla y no como la excepción se podrá hablar de la consolidación de cuadros profesionales en el quehacer público. M. Bluntschli, señala las diferencias entre la administración pública y la privada:

“La administración pública se basa en el derecho y el deber públicos. La administración privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares o, si es obligatorio en algún sentido, como por ejemplo en los deberes familiares, de sociedad, de religión, no es un derecho hacia el Estado. En principio, la primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del derecho privado. Una se confía a los funcionarios: la otra se deja a los particulares. Entre ellas hay puntos de transición y a menudo concurren al mismo objetivo.”³⁹

En la actualidad, resultado mismo del crecimiento exacerbado de las poblaciones a nivel mundial, las administraciones públicas, sobre todo aquellas de los países latinoamericanos ven sus esfuerzos como insuficientes para lograr la totalidad de atención a la demandas de bienes y servicios de la sociedad. Los puntos de concurrencia entre la administración pública y la privada mencionados por M. Bluntschli, se dan en el momento en que organizaciones de la sociedad civil caracterizadas, la mayoría de veces, por la búsqueda de metas y beneficios en el campo de lo público, pero que al interior se manejan por principios administrativos más allegados a los privados que a los públicos, consolidan una corresponsabilidad en su accionar con el gobierno. “Por otro lado, las empresas privadas además de seguir inmersas en una lógica de ganancia, están asumiendo cada vez más funciones de bienestar social a través de un conjunto de políticas de

³⁹ BLUNTSCHLI, G. *Citado en*, Sánchez, González Juan José, *Op. cit.*, p. 111

beneficio colectivo hacia sus trabajadores. Una muestra de ello son las prestaciones sociales para vivienda y educación.⁴⁰

A partir de investigaciones relacionados con la corresponsabilidad entre la administración pública y privada se han desatado una serie de debates enfocados con el manejo de la técnicas y tecnologías del terreno de la administración privada, como el mejor camino para mejorar la situación actual en la que se encuentran las administraciones públicas de los países en desarrollo. Lo cual origina el dejar a un lado los principios rectores o característicos de la administración pública con la finalidad de adaptar formas de actuar totalmente alejadas de la realidad, idiosincrasia y peculiaridades de cada país y por ende de cada administración. Por ello, la solución a las problemáticas actuales concernientes directamente con los malos manejos en materia administrativa deben mejorar al interior y no buscar la implementación de cuestiones inadecuadas que seguramente tendrán como resultado el fracaso.

Wilburg Jiménez Castro menciona: “La Administración Pública obedece a concepciones y manifestaciones que se han ido formando y modificando a través del devenir histórico y que adquieren perfiles e imágenes que reflejan el desarrollo de los propios pueblos a los que pertenecen y de las determinadas épocas en que ella actúa.”⁴¹ Para respaldar este entendimiento de la administración pública como el resultado del devenir histórico, factor por el cual goza de una cierta idiosincrasia en cada país, el autor señala que la administración pública:

“Está enraizada en las tradiciones culturales y en las actitudes de los pueblos, e influida por otros países con quienes convive dentro del concierto mundial de naciones. Por eso hay diferentes criterios sobre lo que ella es o debería ser; sobre sus objetivos; sobre su ámbito; sobre sus

⁴⁰ BOZEMAN, Harry, Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 9

⁴¹ JIMENEZ Castro, Wilburg. *Op. cit.*, p. 175

actividades; sobre sus enfoques: sobre los límites que ella tiene o debería tener, etcétera.”⁴²

Hay que entender que la influencia proveniente de otros países gracias a la convivencia que se origina entre éstos, en los niveles comerciales, políticos, culturales y académicos no debe de estar relacionada con aspectos de moda intelectual, es decir, no todo los temas de “vanguardia” que se discuten en las universidades o dentro de los organismos e instituciones gubernamentales encargadas de la investigación para mejorar el accionar político-administrativo del país se pueden implementar de la noche a la mañana con la pretensión de que es el mejor camino para mejorar o minimizar las problemáticas administrativas.

La administración pública está en relación directa con la rama ejecutiva del gobierno, ya que ésta es de naturaleza aplicativa y administrativa como lo menciona Wilburg Jiménez Castro. De ahí, que muchos la definen simplemente como el gobierno en acción, es verdad, pero también es parte de un campo y una dimensión de acción más amplia, tiene que ver con la buena dirección y coordinación de recursos humanos, materiales y financieros para lograr los objetivos globales que persigue el Estado, es decir, el aminorar la escasez y mitigar el conflicto social, dos aspectos que sólo se logran al momento de conseguir índices de eficacia y eficiencia muy altos en el accionar más palpable y real, el de la administración pública.

La gestión pública, además, trabaja bajo un principio trascendental para su buen funcionamiento, el de racionalidad, que tiene que ver con la optimización de los recursos utilizados para alcanzar las metas establecidas de la mejor forma. Busca los mejores medios de interrelación con diversos actores sociales para lograr resultados con calidad en las áreas que debido al crecimiento de las sociedades actuales ha dejado de atender de forma íntegra. Al interior de sus entidades y dependencias que la conforman, persigue de forma cada vez más

⁴² *Ídem*, p. 175

continúa la transparencia como un principio rector en su actuar, todo ello con el objetivo primigenio de enaltecer y enriquecer el sentido democrático bajo el cual se desarrolla.

No se puede volver atrás, en donde la discrecionalidad y el actuar en la oscuridad eran las reglas dentro de las dependencias administrativas, sociedades cada vez más activas en las cuestiones públicas necesitan un buen escenario en el cual se pueda desarrollar una plena confianza en el gobierno y tejer redes de acción para mejorar las condiciones del grueso de la población. La administración pública es la encargada de formalizar, realizar y concretar los planes que se dan en la dimensión de la política, por ello, es que los funcionarios, políticos, y académicos que la entienden como una actividad que no guarda relación alguna con la política están equivocados y por lo tanto fortaleciendo uno de los principales problemas por el cual el desarrollo de esta ciencia se ve paralizado.

El accionar gubernamental no puede ser concebido sin el entendimiento cabal de dos momentos, el primero es aquel que ocurre en la dimensión de lo político, es decir, un momento caracterizado por la hechura del plan político, y un segundo momento en donde gracias a procesos y actividades dentro de la administración pública, como lo son la planeación, la programación y la presupuestación se logra ejercer este plan. En otras palabras, no se puede entender a la administración pública sin la política y a la política sin la administración pública.

La ética y cultura administrativa son dos características que todo funcionario y servidor público deben tener bien arraigadas. La falta de las mismas son dos factores gracias a los cuales los índices de corrupción, malos manejos y fraudes al interior de las dependencias y entidades administrativas son tan elevados en los países en vías de desarrollo. La profesionalización de los nuevos cuadros especializados en el quehacer público tiene que vigorizar estas dos ideas y además elevar el espíritu de servicio en el área de lo público.

La administración pública no puede actuar construyendo castillos en el aire, el accionar administrativo responde forzosamente a un proceso integral compuesto de varias etapas: la previsión, planeación, organización, integración, dirección y control con la finalidad de desenvolverse bajo marcos de certidumbre, un conjunto de etapas denominado “proceso administrativo”. Citando a Urwick, en su libro denominado *Administración por objetivos*, Reyes Ponce menciona que hay dos aspectos fundamentales en la administración: la mecánica administrativa y la dinámica administrativa.

La primera “se refiere a investigar, analizar y determinar cómo *debe ser*, y cómo *debe* operar una empresa... Lo segundo toca el *cómo se manejarán*, o *se manejan de hecho*, esas relaciones, en forma tal, que produzcan y pongan en acción, eficazmente, los planes, programas y estructuras estudiados y previstos en la primera parte.”⁴³ Así, la previsión, planeación y organización responden a la parte mecánica de la administración y la integración, dirección y control a la dinámica administrativa.

La previsión tiene como objetivo tres aspectos principales menciona Reyes Ponce, la fijación de objetivos, la realización de investigaciones y el estudio de las alternativas. Por ello, la previsión representa una etapa trascendental que origina escenarios de certidumbre en el actuar administrativo ya que la fijación de objetivos aunado a la decisión entre una alternativa u otra define las directrices a respetar durante un periodo determinado.

La planeación tiene como objetivo la definición de propósitos, premisas y estrategias en función de las cuales se perseguirán ciertos fines, y va de la mano con la construcción de escenarios en el tiempo y en el espacio. La meta durante esta etapa del proceso administrativo es, menciona Reyes Ponce, la formulación de programas que fijan los tiempos de acción, presupuestos entendidos como planes expresados en números, procedimientos que expresan de forma puntual

⁴³ REYES Ponce, Agustín, *Administración por objetivos*, México, Editorial Limusa, 1994, pp. 18-19 .

los pasos y secuencias a seguir, y por último, las políticas que son cursos generales de acción.

La organización tiene que ver con la consolidación de una serie de principios estructurales tales como la asignación de tareas, responsables y jerarquías para alcanzar los fines previamente establecidos. La integración no es otra cosa que el allegamiento y dotación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios de manera oportuna, eficiente, eficaz, suficiente y con calidad para la consecución de objetivos y metas. El *reclutamiento y selección* del personal adecuado, la *introducción* de un trabajador a su nuevo puesto, el *desarrollo* que comprende el *adiestramiento práctico*, la *capacitación teórica* y la *formación* son elementos que Reyes Ponce señala como fundamentales en la primera etapa de la dinámica administrativa. Con relación a la dirección el autor menciona:

“... es aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las ordenes emitidas.”⁴⁴

El control, última etapa del proceso administrativo, tiene la finalidad de supervisar si las acciones se están llevando de la manera en como se planeó, esta etapa se da durante el mismo proceso de ejecución del plan, detecta errores en el accionar con la finalidad de originar un proceso de retroalimentación y mejora constante. O bien en otras palabras, “todo control implica, necesariamente, la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero tal comparación puede realizarse al final de cada periodo prefijado, o sea, cuando se ha visto ya si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron, superaron o se apartaron de lo esperado...”⁴⁵

⁴⁴ REYES Ponce, Agustín, *Administración de empresas. Teoría y práctica*, Segunda Parte, México, Editorial Limusa, 1993, p. 305.

⁴⁵ *Ídem*, p. 355

Por ello, la administración pública puede ser entendida como “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado.”⁴⁶ Es decir, tres elementos de gran trascendencia, la administración pública como parte íntegra de la rama ejecutiva del gobierno, como la acción palpable en función de la cual se persiguen los fines del Estado y como parte de una tríada fundamental en las ciencias sociales y en el desarrollo de las sociedades, Estado-gobierno-administración pública.

En el caso de México, su administración pública sufrió una de sus reformas más importantes durante el periodo presidencial del abogado y político José López Portillo (1976-1982), una reforma cuyos objetivos globales fueron: “A. Organizar al gobierno para organizar al país; B. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; C. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal; D. Contribuir al fortalecimiento del federalismo; y, E. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones.”⁴⁷ De igual forma, en el terreno de lo legal las acciones emprendidas en este periodo presidencial dieron como resultado la consolidación de una serie de leyes trascendentales para el buen desarrollo administrativo del gobierno actual:

- “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal.
- La Ley General de Deuda Pública.
- El Decreto por el cual se adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de hacienda.

⁴⁶ JIMENEZ Castro, Wilburg. *Op. cit.*, p. 238

⁴⁷ FLORES Caballero, Romeo R., *Administración y política en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª edición, 1988, p. 287

- El Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Contratos y Obras Públicas.
- El Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones.”⁴⁸

Sin duda alguna la primera de las leyes planteadas representa un gran avance en materia de organización administrativa, en el ámbito federal y en el paraestatal. Por ello, el documento legal y con mayor trascendencia bajo el cual se rige la actividad administrativa en México es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Dos grandes rubros se distinguen en la organización de la administración pública mexicana para consolidar las tareas a cargo del poder ejecutivo, la administración centralizada o federal y la administración descentralizada o paraestatal. Estas administraciones se componen de la siguiente manera:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.”⁴⁹

Las Secretarías de Estado tienen al frente un secretario designado de manera directa por el titular del poder ejecutivo, en su organización cada secretaría puede contar con una serie de órganos desconcentrados para atender de forma más puntual sus asuntos correspondientes en diversas materias, son jerárquicamente subordinados a la cabeza de sector, es decir, a la secretaría de Estado. Algunas de estas secretarías son: la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Educación Pública, Salud, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, etc. Cada una de las cuales participa en

⁴⁸ *Ídem*, p. 288

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 1

materia de planeación, programación y presupuestación en el área de su competencia.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tiene como objetivo el brindar soporte, apoyo y asesoría al Presidente de la República en asuntos técnicos en materia jurídica.⁵⁰ En la dimensión de la administración descentralizada tenemos que, los organismos descentralizados son creados por decreto o ley del Congreso de la Unión o bien del Ejecutivo Federal. Tienen como características distintivas que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio. Las empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo al artículo 46, fracción I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son: “Las sociedades nacionales de crédito... Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas...”⁵¹

Los fideicomisos elemento integrante de la administración descentralizada son “aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos...”⁵²

La administración pública mexicana puede ser entendida a partir de los siguientes elementos: a) Está en estrecha relación con la rama ejecutiva del gobierno y de forma indirecta con el poder legislativo y el judicial; b) Se encuentra organizada en dos grandes áreas o dimensiones, la administración pública federal o centralizada y la paraestatal o descentralizada; c) Las secretarías de Estado son un factor total para la consecución de los objetivos gubernamentales; d) El

⁵⁰ Para profundizar y puntualizar en las funciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se recomienda la lectura del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Reglamento Interno de dicho órgano jurídico.

⁵¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 46, Fracciones I y II.

⁵² *Ídem*, Artículo 47

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como el depositario del Poder Ejecutivo de la Unión es el responsable de la administración pública federal; e) Puede ser estudiada en tres diferentes niveles u órdenes, de forma local, estatal o federal, etc.

La administración pública desde una perspectiva general tiene que ver con el manejo, planeación, programación y presupuestación de los recursos humanos, materiales y financieros para la satisfacción de las necesidades colectivas. Es el gobierno en acción, no puede ser entendida alejada de la política, busca la profesionalización constante de sus cuadros, su coordinación y organización, el principio de lo “público” bajo el cual se desenvuelve la obliga a actuar bajo principios de transparencia y democracia, está en la búsqueda constante de nuevos medios de corresponsabilidad con otros actores sociales, su pretensión fundamental es la mejora de las condiciones de vida de la sociedad, ofrece una serie de bienes y servicios, trabaja bajo marcos de eficiencia y eficacia, el imperio de la ley predomina en su actuar, es una ciencia, un arte, una disciplina o una profesión, un aspecto que no importa cuando se está en frente de un factor trascendental para la búsqueda del bienestar común.

4. Planeación, programación y presupuestación

La lucha constante de los gobiernos por consolidar mejores niveles de vida se ve apoyada por la existencia de un proceso neurálgico en toda administración pública: la planeación. En México, la planeación de la gestión pública es un mandato de naturaleza constitucional estipulado en sus artículos 25 y 26, los cuales hacen referencia a un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, misma que busca imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Planeación Nacional del Desarrollo de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Planeación, se realiza con base en el Sistema Nacional de Planeación

Democrática, donde participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por medio de sus unidades administrativas que tienen como función la planeación. Así, el Plan Nacional de Desarrollo se elabora tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades federales y de los gobiernos locales, así como las de grupos sociales y comunidades indígenas.

En este documento directriz de la administración pública mexicana, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Planeación, se precisan los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; los instrumentos y responsables de su ejecución, los lineamientos de política global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas para regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El proceso de programación se entiende entonces como un método racional de selección de medios y fines, en donde se determinan unidades responsables, costos, alcances y tiempos con la finalidad de proyectar las acciones en un periodo determinado y a la presupuestación, como un plan o programa expresado en términos numéricos, donde se busca el justo equilibrio entre los ingresos y egresos con base en una idea de racionalidad. La puesta en marcha de estas actividades en todos los niveles y sectores de la administración pública, tiene la pretensión de consolidar ciertas directrices uniformes en la lucha por satisfacer las demandas de bienes y servicios provenientes de la sociedad, bajo marcos de calidad y eficiencia.

CAPÍTULO II

CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

1. Algunas concepciones sobre la planeación

La complejidad y dinamismo de la vida cotidiana en la que se desenvuelven las personas en la actualidad, obliga a la adopción de formas de actuar caracterizadas por la previsión y planeación. Un simple estudiante o bien un trabajador realizan día a día esta actividad, a veces de forma inconsciente, en la cual eligen una serie de medios o recursos a utilizar para lograr un conjunto de metas totalmente cambiantes de un día a otro. La necesidad de planear no sólo se da en la dimensión personal, también cobra relevancia en un espectro aún mayor, es decir, dentro de una empresa, una escuela, una familia o bien un gobierno. El beneficio más grande proveniente de la implementación de la planeación al interior de cualquier organización es la existencia de certidumbre en el accionar, en otras palabras, se tiene conocimiento de que se quiere y cuales son los recursos y actividades a realizar para lograrlo.

Resulta evidente que la planeación es una función ardua y compleja en la cual intervienen una serie de factores técnicos y metodológicos de diversos campos, disciplinas y materias, es una causa difícil de consolidar por su naturaleza misma, la toma de decisiones elemento propio de la actividad acarrea una serie de dificultades como la lucha por imponer un punto de vista entre la gente encargada de llevar las riendas de la planeación al interior de una empresa o un gobierno. Los componentes principales de la planeación *per se*, pueden ser estudiados por personas interesadas en la ciencia de la administración, no se puede hacer una gran diferenciación de lo que es esta función en el ámbito privado y de lo que es en el público, se le debe entender como un instrumento que tiene la pretensión de construir un futuro y alcanzarlo con base en un conjunto de medios y actividades determinadas. Al respecto, Russell L. Ackoff menciona:

“La planeación es un proceso que supone la elaboración y la evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes que se inicie una acción, en una situación en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción, no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada, aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable.”⁵³

Una cuestión de importancia se desprende de la cita anterior, la relación existente entre la construcción de futuros y el proceso de planeación. Una etapa en donde se trabaja con base en una actitud imaginativa y creativa; sin embargo, la construcción de escenarios futuros, también está limitada por un principio de factibilidad, por lo que no se pueden crear castillos en el aire, siempre se deben tener en cuenta aspectos de toda índole como lo legal y presupuestal. El no entender bien los criterios ya señalados y trabajar sin tenerlos presentes consolida un proceso en el cual las metas y objetivos establecidos son utópicos y poco realizables, por lo que es una tarea que deben realizar sólo profesionales en la materia. Ackoff profundiza, “es un instrumento que usa el hombre sabio; más cuando lo manejan personas que no lo son, a menudo se convierte en un ritual incongruente que proporciona, por un rato, paz a la conciencia, pero no el futuro que se busca.”⁵⁴

Por ello, la construcción de escenarios futuros implica la toma en cuenta de dos aspectos: a) los posibles estados o situaciones en los que la empresa o el gobierno podría estar y, b) cual es la situación a la que se aspira llegar. Miklos y Tello, en su libro intitulado *Planeación prospectiva*, mencionan que el futuro es “un horizonte amplio y abierto en el que ciframos nuestros ideales y esperanzas, es un ámbito en el que podemos imaginar y crear.”⁵⁵ Gracias a este horizonte amplio y abierto, la construcción de escenarios en el tiempo al cual denominamos futuro puede alcanzar un número incuantificable de posibilidades, no obstante, basta

⁵³ ACKOFF, Russel L., Un concepto de planeación de empresas, México, Editorial Limusa, 1993, p. 15

⁵⁴ *Idem*, p. 13

⁵⁵ MIKLOS, Tomas y Tello María Elena, Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro, México, Editorial Limusa, 1998, p. 14

recordar un principio para no caer en esta actitud, el de factibilidad. Entonces, la planeación prospectiva puede ser entendida como, “una actitud flexible ante un futuro abierto, inquietud intelectual dirigida a transformarse en un optimismo de acción; búsqueda que sirve para juntar la pluralidad de los ‘posibles’ con la unicidad de la decisión a tomar en el momento presente.”⁵⁶

El proceso de planeación se debe concebir en tres temporalidades, el corto, el mediano y el largo plazo. El enfocarse en el primero de estos plazos es trabajar por la inmediatez y normalmente no se persigue la solución de problemáticas estructurales. En cambio, la creación de planes con resultados en el largo plazo adquiere legitimidad con el accionar en el presente, es decir, un buen modelo de planeación se instaura en el futuro; sin embargo, no deja de tener presente que la puesta en marcha de los medios y recursos para alcanzar las metas se debe realizar en el corto y en el mediano plazo teniendo un conjunto de resultados palpables en estas temporalidades.

La planeación, es una actividad en constante cambio debido a la existencia de variaciones en el torno y el ambiente en donde se planea; la actualización y modificación de ciertas acciones responde a este fenómeno, por lo que el fin de la planeación no es la hechura de un plan, éste sólo representa una respuesta a las peculiaridades que se manifestaron durante un determinado espacio de tiempo, así, la renovación y adaptación del plan son dos factores en función de los cuales estará el éxito o fracaso en la hechura de un plan. La flexibilidad permite entonces la búsqueda de mejores medios y decisiones que respondan a las contrariedades y contingencias encontradas durante la ejecución del plan. Una definición del proceso de planificación es la dada por Gonzalo Martner en su libro, *Planificación y presupuesto por programas*, al respecto menciona:

“Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a una pocas, compatibles con los medios

⁵⁶ MASSÉ, Pierre. *Citado en*, MIKLOS, Tomas y Tello María Elena, *Op. cit.*, p. 61

disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse... Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia.”⁵⁷

Un debate en torno al tema de la planeación en los últimos años se centra en quienes deben ser los responsables de la fijación de metas y objetivos, dos perspectivas son las que dominan, los planificadores como aquellos entes encargados de la tarea citada, o bien una labor que se debe de realizar de forma conjunta entre éstos y la ciudadanía con la finalidad de lograr una corresponsabilidad entre las autoridades y la población, es decir, la llamada planeación democrática y participativa, que tiene como principio total el proceso de consulta popular. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo 1982-1988, en diversos discursos realizados durante su campaña y una vez en el poder, con relación a la planeación democrática mencionó:

“Sólo una mayor participación popular en el diseño de políticas y programas, podrá ser la base eficaz para que la comunidad se responsabilice en la ejecución de los programas. Por ello, creo en la planeación democrática; no en la planeación que se impone desde el gabinete o desde la cúpula política... La planeación democrática consiste precisamente en que el diseño de las grandes tareas nacionales no queden reducidas a un proceso elitista e imperativo... es la afirmación de que todos los mexicanos tenemos derecho a participar en las decisiones

⁵⁷ MARTNER, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, México, Siglo Veintiuno Editores, 12ª edición, 1981, pp. 8-9

gubernamentales... En eso consiste la planeación democrática: en plantearnos en conjunto los problemas, en discutirlos encima de la mesa, con objetividad y, en llegar a decisiones de autoridad que estén debidamente ilustradas y calibradas, con cierta corresponsabilidad entre los distintos sectores de la población.”⁵⁸

Sin embargo, es una propuesta difícil de llevar a la realidad por diversos factores, entre ellos, la falta de discusiones acerca de cuáles son los mecanismos más reales y palpables con los que se debe realizar la consulta popular, la existencia de una población desinteresada de los asuntos en materia política, económica y social del país, la complejidad que representa la organización de un proceso de consulta popular desde una postura cuantitativa, la posible polarización del proceso mismo, es decir, que el resultado de la planeación girará en torno a los intereses de ciertos sectores con una mayor fuerza de convocatoria e interés en los asuntos públicos. Si bien la corresponsabilidad gobierno-sociedad civil en la hechura de planes y programas suena bien como propuesta con miras al allegamiento de simpatizantes, desde una perspectiva más formal y real representa una tarea compleja de consolidar debido a los problemas citados.

En la década de los cincuentas del siglo pasado en la iniciativa privada se empezó a gestar una propuesta en materia de planeación, que décadas más adelante tomó auge en el sector público, la planeación estratégica, misma que se caracteriza por trabajar en función de una visión amplia de largo plazo con el objetivo de lograr cambios estructurales. Ackoff menciona, “la planeación estratégica es una planeación corporativa a largo plazo que se orienta hacia los fines (pero no de manera exclusiva).”⁵⁹ Un conjunto de características que difieren de las pretensiones de la planeación táctica, menciona Ackoff, ya que ésta se enfoca en el corto plazo y es más puntual en la fijación de objetivos.

⁵⁸ MADRID Hurtado, Miguel de la, Planeación Democrática, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 22-23

⁵⁹ ACKOFF, Russel L. *Op. cit.*, p. 16

Siguiendo las ideas de Ackoff, los planes estratégicos están caracterizados por ser un proceso más meditado, a largo plazo, global, total y tienen una temporalidad en el tiempo y el espacio más larga, en otras palabras, los planes estratégicos marcan los lineamientos y directrices generales a seguir en la búsqueda de alcanzar los objetivos pretendidos. A diferencia de los planes tácticos que están caracterizados por ser más cortoplazistas, específicos, detallados y particularizados, es decir, este tipo de planes son la aplicación y concreción de los lineamientos y directrices marcados por los planes estratégicos. George A. Steiner entiende a la planeación estratégica desde diversos puntos de vista, el autor menciona:

“La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros. Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo... La planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que estas sólo pueden tomarse en el momento, La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, pero las decisiones en sí, las cuales se toman con base en estos sucesos, sólo pueden hacerse en el momento.”⁶⁰

Una gran diferencia resalta de inmediato entre la planeación estratégica y la prospectiva, la primera construye el porvenir con base en una serie de criterios y estudios originados en el presente, un claro ejemplo es el diagnóstico organizacional denominado matriz FODA la cual “considera la posible interacción entre las fortalezas y debilidades internas de la organización con las oportunidades y amenazas que el entorno le proporciona y de esta manera se anticipan los posibles efectos que dichas interacciones tendrían en la

⁶⁰ STEINER, George A., Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber, México, Compañía Editorial Continental, 2002, pp. 20-22

organización, permitiendo así plantear acciones genéricas (estrategias), ya sea para potenciar o disminuir los efectos identificados...”⁶¹

Y la segunda, la planeación prospectiva, construye el porvenir poniendo especial atención en el futuro y no en el presente, trabaja bajo dos umbrales trascendentales el de la creatividad y el de la imaginación, no obstante, se acata a un principio sin el cual sólo se hablaría de aspectos utópicos, la factibilidad. “El concepto de la prospectiva consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que pretende construirlo.”⁶²

Claras son las diferencias entre una propuesta y otra, pero de igual forma la trascendencia de la planeación en diversas áreas, en la vida cotidiana de un simple universitario, o bien en el buen funcionamiento de un gobierno. Así, la planeación permite un accionar bajo marcos de certidumbre al interior de cualquier empresa o gobierno, la fijación de metas y objetivos, así como los medios, actividades y proyectos a realizar para la consecución de los mismos, fija una serie de tiempos y responsabilidades, es un actividad ardua y compleja que se auxilia de un conjunto de técnicas de diversas materias, por ello, tiene que ser realizado por especialistas, poner en manos de inexpertos esta función tiene como resultado lógico la falta de coherencia en los planes y por ende los resultados son catastróficos.

La planeación está en constante cambio y renovación debido a la complejidad y dinamismo de los entornos en los cuales se planea. Se focaliza en el largo plazo con el objetivo de lograr cambios estructurales, no obstante, no pierde de vista los resultados en el mediano y corto plazo que es donde un plan adquiere legitimidad ante la ciudadanía. La planeación, llámesele táctica, estratégica, democrática o prospectiva busca la consecución de un fin primigenio el bienestar común.

⁶¹ VALDÉS Hernández, Luis Alfredo, Planeación estratégica con enfoque sistémico, México, UNAM- Facultad de Contaduría y Administración- Fondo Editorial FCA, 2005, p. 11_

⁶² *Ídem*, p. 18

2. Marco legal de la planeación en México

La planeación en México se realiza y guarda congruencia con una serie de leyes y reglamentos que rigen su estructura y funcionamiento en los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. En el primero de ellos, orden correspondiente a los intereses de la investigación, el marco legal se conforma por una serie de criterios constitucionales, por la Ley de Planeación y por el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, paralelamente a estos ordenamientos existen un conjunto de reglamentos internos en las dependencias y entidades de la administración pública federal que puntualizan las actividades a realizar por las áreas encargadas de la planeación y programación.

Criterios constitucionales

El artículo 25 constitucional establece dos aspectos trascendentales: la rectoría del desarrollo nacional en manos del Estado y la forma en como concurrirán diversos sectores en el desarrollo económico del país. Con relación a la planeación en el segundo párrafo se menciona, “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...”⁶³ Un aspecto de suma importancia ya que dos de las grandes actividades de todo país, la búsqueda del desarrollo nacional y económico en el caso de México se deben conseguir bajo criterios de planeación y coordinación entre sus ordenes de gobierno.

La forma en como se organiza y desarrolla la planeación en México se estipula en el artículo 26 constitucional, el cual en su primer párrafo señala que, “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de

⁶³ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Artículo 25. *Op. cit.*, p. 23

la Nación.”⁶⁴ En México, una de las grandes características de la planeación de acuerdo al artículo 26 es la participación de diversos sectores sociales que expresan sus intereses y demandas, mismas que son incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo; no obstante, en la realidad los mecanismos y vías en función de las cuales la ciudadanía y los sectores sociales pueden hacer notar sus preocupaciones e intereses son muy difusas o simplemente no existen, una situación contradictoria la cual no responde a una serie de criterios de orden constitucional.

La fijación y organización de los procedimientos de participación de acuerdo al tercer párrafo del artículo en análisis corresponde al Poder Ejecutivo, de forma puntual se estipula, “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”⁶⁵ Complementando las responsabilidades del Poder Ejecutivo en la materia el párrafo menciona dos aspectos más: la determinación de los órganos responsables del proceso de planeación y las bases en función de las cuales se desarrolla la coordinación con otros ordenes de gobierno en materia de planeación.

La trascendencia del artículo 26 constitucional en materia de planeación radica principalmente en la fijación y estipulación de dos elementos sin los cuales no se podría entender esta actividad en México: el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional como el principal eje en función del cual se desarrolla la planeación y el Plan Nacional de Desarrollo como el único plan al cual se sujetan los programas de la administración pública federal y como eje rector de la misma durante un periodo de seis años.

⁶⁴ *Ídem*, Artículo 26, p. 24

⁶⁵ *Ídem*.

Ley de Planeación

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983 durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, consolidando su política de gobierno caracterizada por siete tesis: “nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.”⁶⁶ Ley compuesta por siete capítulos con un total de 44 artículos tiene por objeto establecer entre otras cosas, “las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo...”⁶⁷ En su artículo tercero, la planeación nacional del desarrollo es definida como:

“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”⁶⁸

Dos entes juegan un papel trascendental para la consecución de los objetivos planteados en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo Federal como el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo tomando en cuenta los intereses y propuestas provenientes de diversos sectores sociales, así como la coordinación con los gobiernos locales en esta materia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene entre otras atribuciones la coordinación de las actividades de la planeación nacional y la elaboración del documento rector de la administración

⁶⁶ FLORES Caballero, Romeo R. *Op.cit.*, p. 314

⁶⁷ Ley de Planeación. Artículo 1

⁶⁸ *Ídem*, Artículo 3

pública federal con la colaboración de las dependencias y entidades administrativas y los gobiernos locales, el Plan Nacional de Desarrollo. Una ley que estipula de igual modo el como y cuales organizaciones de la sociedad pueden participar en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática, con relación a lo citado el artículo 20 menciona:

“Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.”⁶⁹

La toma en cuenta de las comunidades indígenas y su consulta en la definición y hechura de los programas que de forma indirecta o directa les afectan es otro punto estipulado dentro del artículo en análisis, no obstante, cabe preguntarse: ¿En realidad existen los escenarios o mecanismos públicos en los cuales confluyen diversos sectores con la finalidad de expresar sus opiniones en materia de planeación? y ¿Cuáles son las leyes o reglamentos que rigen la organización y funcionamiento de estos espacios?.

Desde una visión tangible, el espacio de reunión en el cual se entabla un proceso de consulta sobre cuestiones de planeación con diversos sectores no existe como tal, las opiniones y propuestas provenientes de diversos sectores se compilan en los programas a través de reuniones con los líderes de estos grupos, un punto negativo ya que la discrecionalidad con la cual se efectúan dichas reuniones no permite un proceso transparente para la ciudadanía.

⁶⁹ *Ídem*, Artículo 20

Además, otras actividades gracias a las cuales se justifica la participación ciudadana en el proceso de planeación son las encuestas vía internet o correo directo, la realización de foros, reuniones temáticas y sesiones con investigadores. Con relación a la segunda pregunta, el desfase y debilidad en materia normativa problemáticas constantes en México no permiten la identificación clara de los responsables y principales entes o instituciones gubernamentales encargados de la organización y funcionamiento de los procesos de consulta.

Así, cuatro apartados o capítulos de la Ley de Planeación, cobran trascendental relevancia en la consolidación de un sistema de planeación eficaz y eficiente, el capítulo segundo en donde se establece de forma somera las bases de la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; el tercero debido a que estipula los medios a través de los cuales se da la participación social en la planeación; el cuarto en donde se menciona la organización y composición del plan nacional de desarrollo; y el quinto, en el cual se maneja lo referente a la coordinación en materia de planeación entre los tres ordenes de gobierno.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Documento rector de la administración pública federal, es la base de la planeación del Poder Ejecutivo, en él se establecen los objetivos, metas y estrategias a alcanzar y realizar durante un periodo de seis años, se definen los principios de actuación de las dependencias y entidades de la administración pública, se estipulan las políticas social, económica, interior y exterior que definen el marco de acción del gobierno, es presentado al Congreso de la Unión para su discusión y análisis, el presidente de la república realiza un informe anual de los avances, logros y resultados alcanzados, se elabora bajo una premisa de largo plazo, toma en cuenta las opiniones provenientes de la sociedad civil, en pocas palabras, es la espina dorsal en materia de planeación del gobierno federal durante los seis años de mandato.

Un plan de carácter global en el cual se indican los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales bajo los cuales trabaja la administración pública. De acuerdo con la Ley de Planeación, los sectoriales especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo correspondiente, al igual estiman recursos y determinan instrumentos y responsables de su ejecución; los institucionales elaborados por las entidades paraestatales, se sujetan a lo establecido en sus programas sectoriales correspondientes; los regionales se refieren a aquellas áreas de la república que se consideran prioritarias o estratégicas, el impacto de estos programas debe rebasar el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, es decir, debe tener impacto en una mesorregión; y los especiales se refieren a cuestiones de desarrollo regional fijadas en el PND o bien a las actividades relacionadas con dos o más dependencias de la administración pública.

La ejecución de los programas ya citados se consolida gracias a la hechura de programas anuales por parte de las entidades y dependencias administrativas. El artículo 27 de Ley de Planeación, establece que los programas anuales deben guardar una congruencia entre sí, rigen durante todo el año las actividades de la administración pública federal y sirven como base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales. De acuerdo con el marco legal de la planeación en México, el PND contiene: “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 y lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.”⁷⁰

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, correspondiente al mandato de Vicente Fox Quezada como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se dio con base en cinco procesos que respondían a las siguientes preguntas: “¿Cómo se planeó?, ¿Cuál es el entorno?, ¿Qué nos proponemos?,

⁷⁰ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, El sistema nacional de planeación democrática: principios y organización, México, SPP, 1982, p. 46.

¿Qué se necesita? y ¿Cómo lo lograremos?”⁷¹ En respuesta a la primera pregunta, la planeación en México por mandato constitucional se debe realizar en función del sistema nacional de planeación democrática, que tiene como premisa total la construcción de los medios y mecanismos de participación ciudadana en la planeación.

El entorno bajo el cual se elaboró el PND 2001-2006, hace referencia a las condiciones en materia social, económica, política y demográfica del país al inicio del periodo presidencial, es decir, las estrategias, metas y objetivos a realizar y alcanzar se establecieron en función de estas condiciones. El tercer proceso respondió a cuatro cuestiones, la visión de México en el año 2025, la misión del gobierno federal, los principios que sustenta el Ejecutivo federal y las políticas social, económica, interior y exterior. La visión de México plasmada en el plan es la siguiente:

“México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces de habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”⁷²

Sin duda, el mal entendimiento de las premisas de la planeación estratégica origina en la mayoría de los casos una caída en cuestiones retóricas y falsas desfasadas de la realidad. La planeación a largo plazo no es por si misma negativa, se vuelve tal al momento de no entenderla y caer en cuestiones utópicas sin corresponsabilidad con el contexto en el cual se planea. Es decir, sólo se

⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, p. 5

⁷² *Ídem*, p. 37

puede hablar de un proceso de planeación a largo plazo eficiente cuando las actividades, esfuerzos y resultados en el corto y mediano plazo guardan una relación estrecha con las metas y objetivos establecido en una temporalidad mayor.

La misión entendida como la razón de ser de una organización o institución o bien como la finalidad por la cual se crea una determinada entidad, también es una premisa de la planeación estratégica, la misión del Poder Ejecutivo Federal establecida en el PND 2001-2006 es, "...conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho."⁷³

En respuesta al cuarto y quinto proceso con base en el cual se elaboró el PND tenemos que, el humanismo entendido como la búsqueda de las condiciones necesarias para lograr el desarrollo y desenvolvimiento de las facultades del ser humano, la equidad como la igualdad de oportunidades para desarrollarse, fuera de las condiciones económicas, religiosas, sexuales y de género que cada individuo presenta, y el cambio como "la realización de un esfuerzo solidario y permanente para transformar las confrontaciones y conflictos en relaciones constructivas encaminadas a la consolidación de un nuevo orden en el que se conduzcan positivamente las relaciones sociales, económicas y culturales..."⁷⁴ Son tres postulados en función de los cuales las actividades y acciones del Poder Ejecutivo durante el periodo 2001-2006 se realizaron, todo esto aunado, a la existencia de cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional, además, cinco normas básicas en el accionar gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

⁷³ *Ídem*, p. 38

⁷⁴ *Ídem*, p. 40

Así, el PND como documento rector de la actividad administrativa durante un periodo de seis años, en el cual se señalan los programas regionales, institucionales, especiales y sectoriales; la política social, económica y cultural; así como la visión, misión, objetivos y metas de un gobierno durante un periodo limitado de tiempo representa uno de los ejes torales del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

3. Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

Componentes y principios

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, estipulado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende imprimir “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”⁷⁵ La ley que emana de este artículo, la Ley de Planeación, específica dentro de sus disposiciones generales las bases de integración y funcionamiento del SNPD, no obstante, la ligereza en como se plantea no permite distinguir de forma clara y concreta sus principios, organización, componentes e instrumentos.

Uno de los esfuerzos más significativos de encumbrar el SNPD, como la columna neurálgica de la planeación en México, fue realizado por Miguel de la Madrid durante su periodo presidencial de 1982 a 1988 como respuesta a una de sus tesis de gobierno planteadas durante su campaña electoral, la planeación democrática. La publicación de libros por parte de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983, la organización de diversos foros de consulta popular para la realización del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su sexenio fueron algunos de las acciones llevadas a cabo. Romeo R. Flores Caballero al respecto menciona:

⁷⁵ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Artículo 26. *Op. cit.*, p. 24

“Con el propósito de establecer las bases y mecanismos para la planeación nacional, fueron modificadas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de la Deuda Pública. El artículo 26 constitucional fue reformado para establecer el Sistema Nacional de Planeación. La obligatoriedad de la planeación para la administración pública federal es uno de los elementos esenciales de este sistema.”⁷⁶

El SNPD, se conforma por una serie de actores y documentos normativos relacionados de forma directa o indirecta con la planeación del desarrollo. Las dependencias y entidades de la administración pública federal y en concreto sus unidades encargadas de la planeación, organizaciones de la sociedad civil y autoridades de las entidades federativas son los principales entes dentro del sistema. El artículo 26 constitucional, los programas regionales, institucionales, especiales y sectoriales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación, Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los reglamentos al interior de cada dependencia administrativa son los documentos normativos más importantes. Por ello, el SNPD puede ser definido como:

“...un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de la planeación.”⁷⁷

⁷⁶ FLORES Caballero, Romeo R. *Op.cit.*, p. 331

⁷⁷ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Op. cit.*, p. 15

El proceso de planeación dentro del SNPD se da en función de una serie de etapas que guían dicha actividad, a saber: la formulación, instrumentación, control y evaluación. La primera de ellas entendida como “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, regional e institucional...*la segunda como el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias de Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.*”⁷⁸

Las últimas dos etapas se refieren a todas aquellas actividades de vigilancia o revisión de las acciones emprendidas y de los resultados obtenidos en función de los objetivos y las metas establecidas. De forma puntual, la evaluación se refiere a “el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo.”⁷⁹ El resultado de esta tarea dentro del SNPD, es la existencia de un proceso de retroalimentación que permite la detección de fallas y la implementación de medidas correctivas que en el tiempo y el espacio ofrecen un mejor accionar en busca de la consecución de los objetivos globales.

El carácter democrático del Sistema sólo se enaltece al momento de crear los escenarios y espacios correspondientes en donde puedan confluír las propuestas e inquietudes de diversos sectores con miras, a la consolidación de directrices de acción común plasmadas en el PND como eje de la administración pública federal. No obstante, las medidas emprendidas por las últimas administraciones en México con el objetivo de cumplir con este ordenamiento de carácter constitucional, la planeación democrática, fueron la puesta en marcha de foros de consulta popular, encuestas por medio de correo directo o Internet, reuniones de opinión ciudadana, foros de profesionales en la materia y académicos, etc. Una serie de medidas con poco alcance o bien carentes de una organización y difusión importante que

⁷⁸ *Idem*, p. 18

⁷⁹ *Idem*, p. 23

permitiera obtener un impacto real de la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos normativos de la planeación en el país.

Los discursos retóricos en materia de planeación democrática son una regla por parte de los entes en el poder, la relación gobierno-ciudadanía se vuelve infructífera por la desconfianza, falta de corresponsabilidad y compromiso de las dos partes en la erradicación de problemáticas de salud, educación, desarrollo y crecimiento enraizadas en la sociedad mexicana. La fijación de espacios públicos reales entendidos como aquellas arenas en donde confluyen las demandas, propuestas e inquietudes de la sociedad civil, con aquellas del sector privado y el gobierno con el firme objetivo de establecer directrices de acción común y objetivos y metas comunes.

Un régimen democrático real no se puede entender sin la pluralidad y heterogeneidad de su sociedad, por ello resulta una tarea trascendental la consolidación de principios básicos de organización dentro del SNPD, no se puede hablar de un sistema acabado hasta que sus componentes, instrumentos, organización, normas y pautas son claras, en la actualidad el SNPD en México no cumple con lo mencionado, por lo que una tarea a desarrollar con urgencia por futuras administraciones es el establecimiento claro y preciso de un sistema de planeación democrática en respuesta a lo estipulado en el artículo 26 constitucional.

4. Concepciones de la programación. ¿Qué es un programa?

La programación es una actividad que se realiza en diversas áreas: una escuela, un hogar, una empresa o bien un gobierno no podrían arribar a sus objetivos y metas particulares sin poner en marcha todos los elementos que implica el efectuar una programación integral. La asignación de tiempos, recursos humanos y materiales, responsables, costos, alcances y actividades en función de una serie de objetivos y metas específicas son algunas de las tareas de la programación. El

resultado lógico de esta actividad al interior de una empresa o gobierno es la elaboración de programas y proyectos relacionados con la tarea primigenia a la cual se enfoca cada ente, en el sector privado la búsqueda de rendimientos y en el público el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, es decir, el bienestar común. Gonzalo Martner define la programación como:

“una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas... Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.”⁸⁰

La racionalidad entendida como una forma inteligente de actuar y tomar decisiones es un principio trascendental dentro de la programación, permite la creación de escenarios de certidumbre a partir de la elaboración de un diagnóstico y un pronóstico de la situación o escenario en donde se realiza la programación. Un factor importante se menciona en la cita previa, la escasez de recursos como una premisa en función de la cual se programa y debido a la cual el accionar de todo gobierno debe ser racional en la toma de decisiones y acciones.

Lejos de ser dos procesos totalmente diferentes, la presupuestación y la programación se complementan, no se puede entender una sin la otra y mucho menos el logro de buenos resultados sin la puesta en marcha de forma conjunta de estas dos actividades en toda administración. El expresar un programa en

⁸⁰ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, pp. 8-9

términos numéricos y la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos y egresos en función de una idea de racionalidad son los objetivos de la presupuestación, mientras que la fijación de metas, acciones, responsable y tiempos de ejecución son una serie de cuestiones correspondientes a la programación. Mosher menciona: “La formulación de presupuestos está vinculada de muchas maneras con la de los programas, aunque los procesos son fundamentalmente distintos; los organismos y las personas interesadas difieren en parte, y los procedimientos, las fechas oportunas, el principio filosófico y las clasificaciones también difieren.”⁸¹

La programación como cualquier otro concepto de las ciencias en general puede ser entendida desde diversas perspectivas, desde una visión política, administrativa, social, cultural o bien económica. Una visión meramente económica es la expresada por Jan Tinbergen, premio Nóbel de economía en 1969, en su libro intitulado *The design of developmen*, o en su traducción al español *La planeación del desarrollo*, en los primeros capítulos de esta obra el autor desarrolla el concepto de programación general, al respecto menciona:

“Para garantizar la consistencia lógica y para evitar el desperdicio y la desorganización en gran escala, debe ponerse cuidado en que las partes componentes del programa formen un todo coherente y coordinado. La finalidad de la programación general es, precisamente, garantizar que exista esta coherencia y coordinación. La programación general tiene que darnos una ojeada a vista de pájaro del módulo de desarrollo futuro del país, y mostrar la forma más deseable y más viable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes...”⁸²

Así, la programación en toda administración tiene como otro de sus principios la coordinación, entendida como la búsqueda constante de medios y escenarios de vinculación y corresponsabilidad entre los diversos sectores, estados y actores

⁸¹ MOSHER, Frederick. *Citado en*, STEISS, Alan Walter, *Administración y presupuestos públicos*, México, Editorial Diana, 1976, p. 207

⁸² TINBERGEN, Jan, *La planeación del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 13

que participan en este proceso. La falta de esto invariablemente tiene como resultado la existencia de programas y proyectos aislados, débiles en su hechura, con visiones parciales de las problemáticas a atender, pero sobre todo carentes de una fortaleza debido a su naturaleza individualista y parcial.

Es trascendental el buen entendimiento de tres concepciones fundamentales dentro de la actividad de programación con el objetivo de no distorsionar las características distintivas de cada uno de ellos. Conceptos tales como plan, programa y proyecto son utilizados de forma indistinta en la práctica cotidiana por los entes encargados de la programación, sin embargo, las diferencias son notorias así como los objetivos que persiguen cada uno de estos documentos de la programación en todo país, "...el plan debe ser el marco general que contenga las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas. Estos últimos deben ocuparse de atender problemas específicos. En tanto, los proyectos... deben orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en las políticas."⁸³ Profundizando en las diferencias entre los conceptos citados, Arlette Pichardo menciona:

"Plan, es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Además, resume el conjunto de decisiones en torno de los propósitos (objetivos y metas) que se desean lograr y a los medios (esquemas de asignación de recursos) para obtenerlos. Se le considera el elemento típico de Planificación Estatal. *Programa*, es un conjunto coordinado y ordenado de proyectos que tiende a la atención de problemas específicos para el logro de algunos aspectos de los objetivos de desarrollo. *Proyecto*, es la unidad más operativa dentro del proceso de Planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes y a prestar servicios específicos."⁸⁴

⁸³ PICHARDO Muñiz, Arlette, *Planificación y programación social*, Argentina, Lumen Hymanitas, 1997, p. 36

⁸⁴ *Ídem*, p. 37 (La cita es un extracto del cuadro presentado en dicha pagina. Las cursivas pertenecen a la redacción de la presente investigación)

Además de las diferencias señaladas, la temporalidad de acción de cada uno de estos documentos difiere, es decir, los objetivos y metas planteadas en el plan son de carácter estratégico, persiguen cambios estructurales a largo plazo de diez a quince años; mientras que los programas son más operativos en el mediano plazo de uno a cinco años; y todas las acciones planteadas dentro de los proyectos se ejecutan en meses, es decir, en el corto plazo. Así, la integralidad de la programación sólo se puede lograr si el trabajo realizado en cada temporalidad cumple con los objetivos y metas globales planteados en el largo plazo, la falta de coordinación entre estas tareas es uno de los principales problemas en la programación gubernamental.

Todo proceso se desarrolla en función de una serie de principios y etapas que interactúan entre ellas para encumbrar y consolidar los objetivos particulares que se pretende. Así, la programación respeta lo ya citado y cuenta con una serie de principios de carácter general y etapas bien definidas, mismas que se desarrollarán y analizarán en la siguiente sección de la investigación.

5. Principios de la programación

La programación se relaciona con una serie de principios y etapas entendidas de diversas formas por ciertos autores, “cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos esenciales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación.”⁸⁵ De acuerdo con Gonzalo Martner son, el de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio, el de la **racionalidad** busca un actuar y una toma de decisiones de forma inteligente, claro está, en función de una serie de aspectos técnicos y metodológicos que permiten apreciar las ventajas y desventajas en la puesta en marcha de una acción. De igual forma, la racionalidad dentro de la

⁸⁵ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 9

programación permite “discernir correctamente las posibles vías de acción y establecer fundadamente los plazos para su ejecución...”⁸⁶

El segundo principio, el de la **previsión** tiene como meta la construcción de escenarios futuros a través de un diagnóstico y un pronóstico de la situación a programar. “En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifica.”⁸⁷ La finalidad última de la hechura de posibles escenarios futuros es lograr un actuar bajo marcos de certidumbre en una temporalidad no limitada claramente. Dos tareas son fundamentales para encumbrar este principio dentro de la programación, a saber, un diagnóstico de la problemática o entorno a programar que tiene como resultado la identificación de las causas y una prognósis que determina los efectos en el tiempo y en el espacio de continuar con las acciones presentes.

El tercer principio, el de la **universalidad** pretende que la programación se realice en todas y cada una de las dependencias y entidades administrativas, así como en todos los estados, regiones o bien municipios de un país, es decir, en todos los órdenes de gobierno. El no lograrlo implica el realizar esfuerzos parciales e individualistas en la erradicación de una problemática o al momento de brindar un servicio. También pretende, “abarcarse la conducta de todos los involucrados en la realización de todas y cada una de las fases de los distintos programas para hacerlos coherentes.”⁸⁸ Gonzalo Martner profundiza la idea:

“...la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa, y abarcar toda la economía: La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores de gobierno; por el

⁸⁶ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, Planeación, programación y presupuestación, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 123

⁸⁷ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 10

⁸⁸ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op. cit.*, p. 123

contrario, toda la rama ejecutiva del Estado debe planificar en los niveles correspondientes.”⁸⁹

El cuarto principio, el de la **unidad** va de la mano con la universalidad, pretende lograr que todos los esfuerzos de programación originados en los diversos órdenes de gobierno y dependencias de la administración pública guarden coherencia entre ellos. En otras palabras, busca “integrar los diferentes planes entre sí para formar un todo orgánico y compatible...”⁹⁰ Así, los esfuerzos de programación no serían productivos si existen debilidades en la tarea de coordinación, se debe programar en función de un objetivo en común, los esfuerzos no deben ser dispersos, sesgados e individualistas, la unidad pretende entonces la creación de esfuerzos en común.

El quinto principio, el de la **continuidad** busca que la programación sea entendida como una actividad constante que no tiene un límite de tiempo, es decir, es un proceso en constante cambio, evolución y reordenamiento. “La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización...”⁹¹ La revisión de los planes, programas y proyectos dentro de un gobierno origina un proceso de retroalimentación que es un elemento sin el cual la continuidad no puede entenderse.

La **inherencia** sexto principio de la programación señala la importancia de esta actividad en cualquier área, desde un hogar, una universidad, una empresa o bien un gobierno es necesario e inherente programar. Por todo lo mencionado, la factibilidad de triunfo y resultados eficaces en todo esfuerzo de programación de una empresa o un gobierno está en función de la existencia y puesta en práctica de los principios detallados.

⁸⁹ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 10

⁹⁰ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op. cit.*, p. 123

⁹¹ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 11

6. Etapas de la programación

La programación se realiza en función de una serie de etapas que pretenden su sistematización. En cada una de las cuales se utilizan instrumentos y técnicas particulares que definen las acciones que se llevan a cabo en cada periodo dentro de la programación. La formulación; discusión y aprobación; ejecución y; control y evaluación son las etapas que conforman este proceso, de acuerdo con Gonzalo Martner, “en cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.”⁹²

Formulación

Primera etapa de la programación, consiste en la fijación de objetivos, metas, estrategias y medios a utilizar en la consecución de los objetivos globales planteados en los planes de desarrollo. Todo ello se realiza gracias a la hechura de un diagnóstico de la situación a programar que arroja las causas y un pronóstico que determina los efectos de continuar con las medidas o acciones actuales. En el caso de México, de acuerdo con la Ley de Planeación, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se lleva a cabo teniendo siempre presente a las organizaciones representativas de obreros, campesinos, indígenas, instituciones académicas, grupos populares, empresarios y profesionistas.

La formulación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales se sujeta a lo establecido dentro del Plan Nacional de Desarrollo, mismos que deben ser sometidos a consideración y aprobación del presidente de la república. Tres fines precisos se persiguen en esta etapa: la formulación de metas y objetivos concretos, así como la hechura de un diagnóstico y un pronóstico.

⁹² *Ídem*, p. 12

Discusión y Aprobación

Segunda etapa de la programación, pretende que todos los programas realizados se sometan a un análisis por parte del gobierno, pero también a una revisión proveniente de la sociedad civil con miras a tener presente los intereses de todos los sectores. “La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuesto.”⁹³

En el caso de México, y de acuerdo con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales son sometidos a concertación con los grupos sociales interesados y es necesaria la aprobación del presidente de la república. Por ello, el objetivo total de esta etapa es el perfeccionamiento de los programas a través de su discusión con especialistas en el tema, con grupos interesados, con la sociedad civil, académicos, etc.

Ejecución

Tercera fase del proceso, es la puesta en marcha de los programas y proyectos realizados, discutidos y aprobados en las etapas anteriores. Para ello, en la formulación de los programas se define de forma clara y precisa los responsables de cada acción, así como los tiempos en los cuales deben realizarse las acciones. “La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.”⁹⁴ Es decir, es necesario trabajar con racionalidad, previsión, universalidad, unidad, coordinación, eficiencia, eficacia y calidad.

⁹³ *Ídem*, p. 13

⁹⁴ *Ídem*, pp. 13-14

Control y Evaluación

Última etapa del proceso, consiste en la revisión periódica de los resultados obtenidos en función de lo programado en un inicio. Permite ajustar las acciones planteadas en el programa ante posibles contingencias durante su ejecución. “Es determinar las posibilidades de cumplimiento de los propósitos perseguidos, así como en el nivel de cumplimiento logrado en el caso de medidas en ejecución o ya ejecutadas.”⁹⁵ Es una etapa que se desarrolla en tres temporalidades diferentes después de la ejecución de los programas, es decir, se puede hablar de una evaluación antes, durante y después de la ejecución. Por ello, los objetivos de la evaluación son:

- a) La rectificación de forma oportuna de las acciones emprendidas en un primer momento ante la existencia de contingencias.
- b) Crear un proceso de retroalimentación que mejore la hechura de los programas para futuras administraciones.
- c) Generar medidas preventivas y correctivas que creen un mejor uso de los recursos humanos, materiales y financieros antes, durante y después de la ejecución.

⁹⁵ PICHARDO Muñiz, Arlette. *Op. cit.*, p. 30

CAPÍTULO III

CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO

1. Concepciones del presupuesto

La palabra presupuesto se compone con dos voces, la preposición *pre* que significa “antes de”, y el verbo *presuponer* que implica “dar por”. El buen manejo y organización de los gastos al interior de toda dependencia y entidad administrativa es un imperativo en la consecución de sus objetivos particulares de forma eficiente y eficaz, la falta de ello acarrea como resultado lógico la discrecionalidad en el uso de los recursos, su despilfarro y muchas veces la malversación de fondos públicos. Los gobiernos en la actualidad perciben el presupuesto no sólo como una mera herramienta financiera que permite la organización y manejo de ingresos y egresos, sino como un medio eficaz de promoción de la economía local y una vía que permite el desarrollo y crecimiento de la nación. Gonzalo Martner menciona al respecto:

“Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.”⁹⁶

El presupuesto se puede entender en primer lugar como una simple herramienta financiera de organización y control de ingresos y egresos y en segundo lugar como “el principal instrumento del Estado para el desarrollo económico y social, y

⁹⁶ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, pp. 7-8

para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional.”⁹⁷ Según Faya Viesca, este cambio de concepción se desprende de un factor, la caída de liberalismo económico como doctrina y práctica financiera predominante y la consolidación de un Estado más activo y participe de la política económica y social.

El encasillar al presupuesto y no entenderlo en toda su complejidad limita el lograr un análisis sesudo e íntegro de este instrumento, no obstante, los cambios constantes en la ideología obligan a todos los entes relacionados en mayor o menor medida con la actividad presupuestaria a tener siempre presente los elementos en cambio al momento de realizar sus tareas. Es decir, tomar en cuenta el impacto y la significación en el área de lo político, económico, financiero y social que traerá consigo la toma de una decisión u otra. Una concepción más de presupuesto, y continuando con el objetivo del apartado, es la expresada por Jean Peset, al respecto menciona:

“El presupuesto es el acto que prevé y autoriza los gastos del Estado así como los ingresos que permiten cubrirlo. El presupuesto tiene, así, un carácter de previsión. Además, realiza una operación de totalización: en principio el presupuesto debe representar el conjunto de todos los egresos y de todos los ingresos. En las finanzas clásicas ello se traduce en las reglas de unidad, universalidad y anualidad del presupuesto. Por otra parte, el presupuesto es un análisis. No es suficiente indicar el monto global de los ingresos y de los egresos; se debe, además, hacer una descomposición o desglose de ellos con fines de control y de análisis...”⁹⁸

Un aspecto de gran relevancia se desprende de la cita anterior, el análisis de los ingresos y egresos gubernamentales como un factor trascendental en la buena hechura de todo presupuesto, en otras palabras, y de acuerdo con lo expresado por Faya Viesca en su libro *Finanzas públicas*, la interrelación de estos dos

⁹⁷ FAYA, Viesca Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 2000, p. 177

⁹⁸ PESET, Jean, *Técnica del presupuesto*, Costa Rica, ESAPAC, 1963, p. 3

sistemas origina la consolidación de una estructura jurídica gracias a la cual se consolida “el ingreso y el gasto como un fenómeno financiero interdependiente.”⁹⁹ Así, la preparación eficiente de un presupuesto está en función de un buen entendimiento de las peculiaridades del sistema de ingresos y del de egresos.

La elaboración del presupuesto es de gran importancia para un gobierno debido a que este instrumento origina y crea una serie de directrices en materia financiera a seguir durante un periodo determinado, en el caso de México un año, además construye un entorno de certidumbre para la sociedad acerca de en que se están implementado los recursos de carácter público y “representa un proceso gracias al cual: 1) se formulan normas políticas, 2) se ponen en marcha programas de acción pública, y 3) se implantan controles, tanto legislativos como administrativos.”¹⁰⁰ En México el instrumento financiero en cuestión es entendido como:

“...una decisión política, pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo. Como decisión política de máximo rango, necesariamente tiene que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y Constitucional, pues su acabado cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera. *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el principal órgano administrativo encargado de las tareas presupuestales, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y respetando los criterios constitucionales plasmados en los artículos 74, 75, 126, 127 y 134.*”¹⁰¹

El presupuesto *per se* es un instrumento necesario tanto en el ámbito privado como en el público en la búsqueda de un objetivo o diversas metas, no obstante, existen algunas diferencias que de acuerdo con Maurice Duverger se encuentran en dos niveles o puntos: “en la naturaleza de las personas en cuestión y en el

⁹⁹ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 179

¹⁰⁰ STEISS, Alan Walter. *Op. cit.*, p. 194

¹⁰¹ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 180 (Las cursivas pertenecen a la redacción de la presente investigación)

contenido mismo de la noción de presupuesto.”¹⁰² Es decir, en los objetivos que persiguen cada una de las empresas en el caso del sector privado y cada una de las dependencias y entidades administrativas en el sector público, y en la complejidad con la cual se entiende y se dimensionan los efectos de este instrumento financiero, en el primer ámbito como un mera herramienta financiera y en el segundo como un instrumento, administrativo, político y económico que permite el desarrollo de una nación. Profundizando esta idea el autor francés menciona:

“Los presupuestos privados son solamente actos de previsión de ingresos y egresos; los presupuestos públicos son actos de previsión y de autorización de ingresos y egresos. Lo cual significa que para los particulares y las empresas privadas, los presupuestos son solamente actos financieros; para el Estado y las entidades públicas, los presupuestos son también actos jurídicos, actos creadores de derechos y obligaciones.”¹⁰³

O bien en palabras de Michel Bouvier, “la empresa tiene un lugar privilegiado de una racionalidad económica, fundada sobre la búsqueda del beneficio, regla suprema de la economía de mercado. Los presupuestos de las empresas apuntan a prevenir lo más exactamente posible el resultado de la explotación. El presupuesto del Estado responde a una problemática diferente. La existencia de un beneficio, en el sentido monetario del concepto, no es para el Estado una condición de existencia... Las previsiones presupuestales estatales responden en el fondo a tres cuestiones trascendentales: ¿qué servicios y bienes el Estado pondrá gratuitamente a la disposición de la sociedad?, ¿Quién soportará y por qué medios el costo del financiamiento?, ¿Cuáles serán

¹⁰² DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, Paris, Presse Universitaire de France, 1963, p. 205

¹⁰³ *Ídem*, p. 205

las consecuencias para la economía global y las relaciones financieras exteriores de la nación?”¹⁰⁴

Es frecuente encontrar en las investigaciones enfocadas a las finanzas públicas un apartado en el cual se estudia las principales diferencias entre las finanzas clásicas y las modernas, o bien en las palabras de Faya Viesca, entre la hacienda pública clásica y la hacienda pública moderna, teniendo como uno de los objetivos principales el análisis de las diferencias de la concepción y entendimiento del presupuesto. La gran discrepancia de un escenario a otro radica, de acuerdo con Duverger, principalmente en dos factores en el equilibrio presupuestario como la regla de oro de las finanzas públicas clásicas y el equilibrio económico como la principal premisa en las finanzas modernas.

Un equilibrio presupuestario entendido de forma somera como no gastar más de lo que se tiene, es decir, equilibrar los ingresos con los egresos, con la finalidad de no caer en un déficit o superávit presupuestal, dos cuestiones de gran peligro según los hacendistas clásicos, ya que de acuerdo con lo expresado por Duverger, el déficit presupuestario entendido como un excedente de los gastos totales del Estado con relación a los recursos provenientes de dos fuentes: los impuestos y las rentas patrimoniales pueden originar la bancarrota del Estado o bien la inflación a partir de la búsqueda de empréstitos que a la larga consolidan un ciclo vicioso de falta de recursos. Y el superávit como un excedente financiero de ingresos es otro peligro ya que estos recursos son utilizados en ‘gastos demagógicos que crean cargas permanentes para el futuro’.

Por otro lado, las finanzas públicas modernas no tienen en el equilibrio presupuestal su regla de oro, tienen como premisa fundamental de acuerdo con Duverger el equilibrio económico y se basan en la doctrina del déficit sistemático “que consiste en la necesidad de ejercer en determinadas circunstancias un déficit presupuestario, con objeto de lograr el equilibrio de conjunto de la economía

¹⁰⁴ BOUVIER, Michel, *et. al.*, Finances publiques, Paris, LGDJ-Montchrestein, 2002, p. 224

nacional.”¹⁰⁵ O bien en palabras del jurista y politólogo francés, “el déficit presupuestal es concebido como un medio para asegurar una expansión de la economía en periodo de desempleo y alcanzar <<el pleno empleo>>: sirve también para reactivar una economía en estancamiento.”¹⁰⁶ Profundizando en la diferenciación y entendimiento de los presupuestos públicos entre las finanzas clásicas y las modernas, Alan Williams menciona:

“Las diferencias esenciales entre los presupuestos anteriores y los recientes son: 1) la política presupuestaria de nuestros días se conduce en forma mucho más deliberada (aunque no por eso más efectiva), teniendo en mente su penetración, y 2) la dimensión del presupuesto ha crecido en forma tan desmesurada en relación con el resto de la economía que la influencia del presupuesto sobre esta se ha acrecentado poderosamente.”¹⁰⁷

La fortaleza del presupuesto en la actualidad como un instrumento administrativo, político, económico y de finanzas, obliga a los gobiernos a modernizar e implementar técnicas presupuestarias con una visión holística en la hechura de sus presupuestos, a la clara y precisa definición de los responsables de las actividades presupuestarias en el ámbito federal, estatal y municipal, y a la consolidación de un verdadero ciclo presupuestal en el cual se perciban de forma transparente y puntual los actores y entes encargados de encumbrar los objetivos en cada una de las fases integrantes del ciclo.

La hechura de todo presupuesto se da en función de una serie de fases denominadas “ciclo del presupuesto”, “proceso del presupuesto” o bien “etapas del presupuesto”. En la fijación de las fases, existen diferencias de matiz de un autor a otro provenientes de una mala traducción o bien de una postura semántica. Un

¹⁰⁵ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 191

¹⁰⁶ DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, p. 227

¹⁰⁷ WILLIAMS, Alan, *Finanzas públicas y política presupuestaria*, Argentina, Amorrortu editores, 1965, p. 277

ciclo que se integra de forma general por cuatro etapas: 1) hechura o preparación del presupuesto, 2) revisión y aprobación, 3) ejecución, y 4) control y evaluación.

En el caso de México, el Poder Ejecutivo en lo general y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo particular representan los dos principales actores de la primera etapa, la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva de acuerdo con el artículo 74 constitucional, fracción IV “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”¹⁰⁸ La ejecución del presupuesto se realiza en cada una de las unidades de costo de toda dependencia y entidad de la administración pública federal y el ente total de la última etapa del ciclo es la Secretaría de la Función Pública. Cabe mencionar que las peculiaridades y características de las etapas integrantes del ciclo del presupuesto se desarrollarán en apartados posteriores.

Por todo ello, el presupuesto público es un instrumento financiero, contable, administrativo, económico, y político que permite el impulso, desarrollo y crecimiento de la economía local, pretende la sistematización tanto de los ingresos como de los egresos en un periodo determinado, se realiza en función de una serie de etapas dentro de las cuales existen entes capacitados en materia de técnicas financieras para su buena hechura, es un programa expresado en términos numéricos; desde una postura clásica, tiene como premisa el guardar el justo equilibrio entre ingresos y egresos con la finalidad de no caer en un déficit presupuestal, considera contingencias ante posibles eventualidades, señala los montos de endeudamiento permitidos durante un ejercicio fiscal.

Además, es un documento oficial que rige las actividades financieras del gobierno durante un año, es un instrumento de previsión en cuanto proyecta los ingresos y gastos de todas las dependencias y entidades de la administración pública, crea un entorno de certidumbre para la ciudadanía acerca de la utilización

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Artículo 74, fracción IV. *Op. cit.*, pp. 65-66

de los recursos públicos, un buen presupuesto es aquel que tiene presente una serie de principios con validez general clasificados por diversos autores como: universalidad, unidad, anualidad, claridad, publicidad, equilibrio presupuestario y acuciosidad. Así, el presupuesto representa uno de los elementos más importantes sin los cuales la actividad gubernamental no podría entenderse y encausarse.

2. Normatividad en torno a la presupuestación en México

La administración, control y sistematización de los ingresos y gastos gubernamentales, en otras palabras, la presupuestación gubernamental anual se da en función de una serie de ordenamientos legales que regulan dicha actividad en mayor o menor medida. De forma directa cuatro ordenamientos jurídicos organizan la presupuestación en México, a saber: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación. Además, de forma indirecta se puede mencionar: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Claro está, sin olvidar las disposiciones constitucionales correspondientes y el Presupuesto de Egresos de la Federación como el documento final que regirá la actividad financiera de la Federación durante un año.

Toda ley tiene como una de sus finalidades el facultar a una persona, organismo o entidad para realizar cierta actividad, en el caso de la presupuestación gubernamental, dos entes juegan un papel trascendental para llevar a buenos términos dicha actividad cada año, en primer lugar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la responsable de acuerdo con el artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, y en segundo lugar la Secretaría de la Función Pública como la

encargada de acuerdo con el artículo 37, del mismo ordenamiento jurídico del control y evaluación del ejercicio del gasto público federal.

Disposiciones constitucionales

Una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, expresada en el artículo 74 constitucional, es la de “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”¹⁰⁹ Además, dentro del artículo en cuestión se señalan las fechas a respetar para la aprobación tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Las cuales son, el 8 de septiembre como la fecha límite de entrega de las propuestas de PEF y Ley de Ingresos por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y el 15 de noviembre como la fecha tope de aprobación de las propuestas citadas por parte de la Cámara, estas fechas pueden ser modificadas a solicitud del Ejecutivo, pero bajo una justificación suficiente. También, se señala el objetivo de la revisión de la Cuenta Pública, así como los medios de los cuales puede valerse la Cámara de Diputados para su revisión.

Cuatro artículos constitucionales más rigen la actividad presupuestaria en menor medida, el 75 establece la necesidad de fijar o señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley al momento de aprobar el PEF, por parte de la Cámara de Diputados. El 126 prohíbe la realización de cualquier gasto que no este definido en el presupuesto o en ley posterior, el 127 implanta que toda remuneración recibida por los servidores públicos debe estar determinada en el presupuesto de la federación, del Distrito Federal o bien en los presupuestos de las entidades paraestatales.

Finalmente, el artículo 134 constitucional define la forma en como se deben administrar los recursos públicos, a saber, eficiente, eficaz y honradamente para

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Artículo 74, fracción IV. *Op. cit.*, pp. 65-66

cumplir los objetivos y metas particulares de cada dependencia o entidad administrativa. De igual manera puntualiza, la forma en como se llevan a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, por parte de las dependencias, es decir, a través de licitaciones públicas mediante la publicación de una convocatoria general. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se encarga de las particularidades de dicho proceso, o bien “regula el gasto que en ese tipo de operaciones se realice en la república con cargo al presupuesto federal por la Federación, los estados, los municipios o los organismos auxiliares de dichos niveles de gobierno...”¹¹⁰

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de marzo de 2006, durante el periodo presidencial a cargo de Vicente Fox Quesada. Se compone por un total de 118 artículos divididos en siete títulos, establece los contenidos mínimos y la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.¹¹¹ Al igual, en su artículo 42 instituye, regula y señala las fechas del proceso bajo el cual se aprueban los documentos previamente citados. Su objetivo principal es asegurar el buen manejo de los recursos públicos, bajo criterios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, racionalidad, austeridad, control y transparencia, define al gasto público como “las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial...”¹¹² Realizadas por la administración pública centralizada, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y la Procuraduría General de la República.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el artículo 6 de la ley en análisis, es señalada como la responsable de la presupuestación y programación

¹¹⁰ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op. cit.*, p. 170

¹¹¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Artículos 28, 32, 33, 37, 40 y 41

¹¹² *Ídem*, Artículo 4

del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Y a la Secretaría de la Función Pública como la encargada de las actividades de control y evaluación del gasto. Dos dependencias globalizadoras que le dan forma y orden a la actividad presupuestaria gubernamental, ya que participan de forma directa en diferentes etapas del ciclo presupuestal.

La elaboración tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de Federación (PEF), se realiza tomando en cuenta lo planteado en el artículo 16 de la ley en análisis, el cual señala que estos documentos “se elaboraran con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo...”¹¹³

La hechura del presupuesto global de la federación queda en manos de la Secretaría de Hacienda, tomando como base todos aquellos anteproyectos de presupuesto realizados por las ejecutoras de gasto, es decir, las dependencias y entidades de la administración pública. Los contenidos mínimos que deben presentar dichos anteproyectos son: la previsión de sus ingresos, del gasto corriente, inversión física, inversión financiera, las operaciones ajenas y los enteros de la Tesorería de la Federación, claro está teniendo siempre presente los criterios de política económica, el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de gasto público fijadas por el Ejecutivo Federal.¹¹⁴

El establecimiento de fechas y su proceso resulta una tarea nodal para la aprobación del PEF y la Ley de Ingresos, en el artículo 42 de la ley en cuestión se fijan seis etapas para lograr de forma puntual la tarea citada: 1) El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda envía a más tardar el 1 de abril un documento en el cual se señalan los principales objetivos y escenarios del PEF y

¹¹³ *Ídem*, Artículo 16

¹¹⁴ *Ídem*, Artículos 25 y 26

la Ley de Ingresos para el año siguiente; 2) Envía a más tardar el 30 de junio la estructura programática¹¹⁵ que se empleará en el PEF; 3) Remite al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos; 4) La Ley de Ingresos tiene que ser aprobada a más tardar por la Cámara de Diputados el 20 de octubre, y el 31 de octubre por la de Senadores; 5) El PEF debe ser aprobado a más tardar por la Cámara Baja el 15 de noviembre; y 6) La Ley y el PEF deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación 20 días naturales después de ser aprobados.

De igual forma este ordenamiento legal establece, los responsables de la ejecución del gasto y la forma en como se realiza el ejercicio de los recursos, los cobros y pagos a las dependencias por parte de la Tesorería de la Federación, bajo que circunstancias son permitidas las denominadas adecuaciones presupuestarias y que deben de perseguir, las peculiaridades del gasto en servicios personales aprobados dentro del PEF, los elementos a los cuales deben sujetarse los subsidios, transferencias y donativos por parte de las dependencias administrativas, las características y formas de realizar transferencias de recursos federales a las entidades federativas, la forma en como se lleva a cabo la contabilidad gubernamental y la valuación del patrimonio del Estado y finalmente establece la necesidad de realizar estados financieros por parte de los ejecutores de gasto con la finalidad de lograr transparencia en el manejo de recursos públicos e información acerca del destino de los mismos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de diciembre de 1976, durante el periodo presidencial de José López Portillo, y reformada por última vez el 2 de junio de 2006. Compuesta por un total de 56 artículos y dividida

¹¹⁵ De acuerdo con el segundo artículo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se entiende por estructura programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

en tres títulos, concernientes a la administración pública federal, centralizada y paraestatal respectivamente, tiene como objetivo trascendental establecer “las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.”¹¹⁶ Además, de fijar los asuntos correspondientes a cada una de las dependencias y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, y señala quienes son en el caso de la administración paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.¹¹⁷

Tres artículos del ordenamiento jurídico en cuestión cobran relevancia frente a la actividad presupuestaria gubernamental, el 9 que establece que “las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”¹¹⁸ El 20, que señala la necesidad de establecer al interior de toda dependencia y entidad administrativa servicios de apoyo administrativo en planeación, programación, presupuesto, informática y estadística. Y el 31, que fija de forma precisa los asuntos que tiene bajo su responsabilidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia programática-presupuestal, dentro de los cuales destacan:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal

¹¹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 1

¹¹⁷ Para profundizar en los asuntos de cada una de las dependencias y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, así como en las peculiaridades de los entes que componen la administración pública paraestatal, se recomienda la revisión de los artículos 27 al 43 y 45 al 50, del ordenamiento legal en cuestión.

¹¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 9

- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.¹¹⁹

Ley General de Deuda Pública

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1976, con el presidente José López Portillo, y reformada por última vez el 21 de diciembre de 1995. Compuesta por un total de 32 artículos divididos en ocho capítulos, tiene como objetivo fundamental “obtener el máximo rendimiento de los medios financieros que el sector público federal consigue a través del crédito interno y externo, así como organizar los procedimientos de información con el fin de que permitan determinar en todo momento el estado del endeudamiento nacional.”¹²⁰

Además, pretende la regulación en la adquisición de empréstitos, créditos o préstamos del Ejecutivo Federal sus dependencias, el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de la administración paraestatal. Estipula en su último capítulo la existencia, funciones, facultades y organización de una comisión asesora de financiamientos externos que pretende, “estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del sector público federal con criterios de oportunidad y prelación, y evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.”¹²¹

¹¹⁹ *Ídem*, Artículo 31 (El listado es un resumen de los asuntos establecidos en el artículo en cuestión)

¹²⁰ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op. cit.*, p.167

¹²¹ Ley General de Deuda Pública. Artículo 32

De acuerdo con lo expresado en su primer artículo, la deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de los financiamientos de ciertas entidades, las cuales son: el Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal y todas las entidades que conforman la administración pública paraestatal. O bien en palabras de Leroy-Braulieu, la deuda pública puede ser entendida como “la facultad que tiene el Estado de procurarse el goce o la disposición de un capital ajeno, ya sea mediante la promesa de un reembolso a fecha fija, ya mediante una remuneración, que recibe de ordinario el nombre de interés, y cuya duración puede ser limitada o indefinida...”¹²²

La regulación del financiamiento es trascendental en toda nación, la falta de ello, tendría como resultado el arribo a situaciones alarmantes de deuda que a la larga llevarían al Estado a la bancarrota. En el caso de México, el financiamiento es entendido en función del segundo artículo de la ley en discusión como la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos. El despacho de todos los asuntos correspondientes a la adquisición de deuda externa o interna, recae de forma directa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de la aplicación de la Ley General de Deuda Pública.

Los contratos de deuda permitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, están supeditados a los montos aprobados por el Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, además, éstos no pueden superar la capacidad de pago de las dependencias y entidades que los demandan y deben de ser encaminados para fines de inversión pública productiva.¹²³ En otras palabras, la contratación de deuda vía la adquisición de créditos, préstamos o empréstitos debe respetar una serie de premisas estipuladas en el ordenamiento máximo en esta materia, la Ley General de Deuda Pública.

¹²² LEROY-BRAULIEU. *Citado en*, FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 144

¹²³ Ley General de Deuda Pública. Artículos 4, 12 y 15

Ley de Ingresos de la Federación

Ley publicada anualmente, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, ésta se aprueba a más tardar el día 20 de octubre por la Cámara de Diputados y el 31 de octubre por la de Senadores. Dentro de su primer artículo se señalan las fuentes de recursos para el ejercicio fiscal, tres conceptos destacan, a saber: A) Ingresos del gobierno federal: impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos; B) Ingresos de organismos y empresas: aportaciones de seguridad social e ingresos de los entes mencionados; y C) Ingresos derivados de financiamiento.

El proyecto de Ley de Ingresos enviado por el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión con la finalidad de ser aprobado debe contener una serie de requerimientos mínimos estipulados en el artículo 40 de la ley federal de presupuesto del país, los cuales son: 1) Exposición de motivos, que señala la política de ingresos del Ejecutivo Federal, los montos de ingresos de los últimos cinco años, la estimación de ingresos para el año que se presupuesta, la evaluación de la política de deuda pública y la propuesta de endeudamiento como las cuestiones de mayor relevancia; 2) Proyecto de decreto de la Ley de Ingresos, el cual contiene la estimación de ingresos y las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, el aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos, disposiciones en materia de transparencia fiscal, etcétera; 3) En caso de existir ingresos por financiamiento, se incluye dentro de la ley los ingresos por financiamiento, el saldo y composición de la deuda pública del Gobierno Federal y entidades y el monto de los pasivos, justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, entre otros aspectos.

La hechura del proyecto de Ley de Ingresos representa el primer paso en la consolidación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que el análisis de los sistemas de ingresos y egresos es una tarea fundamental para consolidar y elaborar un buen presupuesto y por ende encumbrar un ejercicio fiscal de forma

eficiente, eficaz, racional y con calidad. Entre otras cuestiones la Ley de Ingresos de la Federación autoriza al Ejecutivo Federal vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar y ejercer créditos y empréstitos, al igual que al Distrito Federal, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos, las cuotas de los productos que se cobran durante el ejercicio fiscal, tiene la responsabilidad de informar sobre la situación económica del país, sus finanzas públicas y la situación de la deuda pública al Congreso de la Unión, además, obliga a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios al pago de contribuciones y sus accesorios de productos y de aprovechamientos.¹²⁴

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

En ejercicio de la facultad estipulada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados aprueba cada año a más tardar el día 15 de noviembre el Presupuesto de Egresos de la Federación, que representa el documento financiero que rige el destino de los recursos públicos durante un año. Se elabora “con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño...”¹²⁵ Incluye cuando menos: las líneas de política económica, los objetivos anuales, estrategias y metas, y las proyecciones y resultados de las finanzas públicas.

La hechura del PEF, se apoya en los anteproyectos elaborados por todos los ejecutores de gasto para cada ejercicio fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de formular o bien integrarlos en un documento financiero que a la postre el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados para su examen, discusión, modificación y aprobación. El proyecto contiene cuatro clasificaciones cuando menos bajo las cuales se analiza y aprueba, a saber: a) la administrativa, que agrupa el gasto conforme los ejecutores de gasto, señala el gasto neto total en términos de ramo y entidad; b) la funcional y programática,

¹²⁴ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006. Artículos 2, 3, 7, 10, 11 y 23

¹²⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 16

establece el gasto conforme a las actividades que le corresponden a cada ejecutor de gasto y de acuerdo con los que se buscan alcanzar; c) la económica, agrupa las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto; y d) la geográfica, agrupa el gasto con base en un destino geográfico.¹²⁶

En el PEF por disposición legal deben quedar señalados los compromisos plurianuales de gasto que los ejecutores de gasto celebran, así como, una sección específica en donde se detallen las erogaciones por concepto de servicios personales del ejercicio fiscal y las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas.¹²⁷ Se establece también el monto del gasto neto total estimado para el ejercicio fiscal, el gasto estimado para transferencias a las entidades federativas, la forma en como se gastan los recursos públicos, etc. De forma más puntual el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene, en función de lo expuesto en el artículo 41, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría:

1.- Exposición de motivos, la cual señala:

- La política de gasto del Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo y Judicial y de los entes autónomos.
- Los montos de ingresos de los últimos cinco ejercicios fiscales.
- La estimación de los egresos para el año que se presupuesta.
- Las previsiones de gasto.

2.- Proyecto de decreto, anexos y tomos, que incluyen entre otras cosas:

- Las previsiones de gasto de los ramos autónomos, administrativos y generales.
- Un capítulo específico que incorpora los flujos de efectivo de las entidades de control directo y control indirecto.

¹²⁶ *Ídem*, Artículo 28

¹²⁷ *Ídem*, Artículos 32 , 33 y 37

- Las erogaciones correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- Un capítulo específico de las previsiones de gasto para: los compromisos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, los compromisos plurianuales y gastos obligatorios.

3.- Anexos informativos, que contienen.

- Metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso y la calendarización del gasto según su clasificación económica.
- Distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto.
- Información adicional que contribuya a la comprensión de los proyectos.

3. Principios de la actividad presupuestaria

Diversos autores han realizado un esfuerzo por señalar una serie de principios técnicos bajo los cuales se debería formular el presupuesto. Una propuesta proveniente de un entendimiento clásico de las finanzas públicas pero que en la actualidad sigue siendo necesaria para la buena hechura de los presupuestos públicos, dichos principios tienen como objetivo definir directrices con validez general y universal dentro de la actividad presupuestaria gubernamental. La universalidad, unidad, anualidad y equilibrio presupuestario son cuatro principios aceptados por la gran mayoría de estudios en la materia, y en menor medida se señalan la publicidad, claridad, acuosidad y especialidad como parte de ellos.

Principio de la universalidad

Pretende señalar la importancia de integrar todas y cada una de las actividades financieras del gobierno a la actividad presupuestaria con la finalidad de evitar cuestiones financieras extrapresupuestarias. “En un sentido racional, lo que

interesa es que un presupuesto comprenda todas las operaciones en un marco de compatibilidad.”¹²⁸ El dejar fuera las cuestiones financieras de una dependencia o entidad es sesgar la actividad presupuestaria y por ende crear problemas al momento de ejecutar, controlar y evaluar los presupuestos públicos. Un entendimiento diferente del principio en cuestión es lo mencionado por Faya Viesca, el cual señala:

“El principio de ‘universalidad’ es conocido también con el nombre de principio ‘del producto bruto’, exigiendo esencialmente que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos, teniendo ambos que ser consignados en el presupuesto por su importe ‘bruto’ sin extraer saldos ‘netos’.”¹²⁹

O bien en palabras de Michel Bouvier, “El principio de la universalidad es más sutil... implica, dos exigencias distintas, pero parecidas una de la otra: supone, primeramente, que todos los ingresos y egresos sean señalados en el presupuesto... exige también que al interior del presupuesto ingresos y egresos formen dos montos autónomos, aislado uno del otro, sin que sea establecido por avanzado una correlación entre ciertos egresos y ciertos ingresos...”¹³⁰

Así, en el caso de México, el respeto del principio de universalidad por el Ejecutivo Federal, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la responsable de la hechura del Presupuesto de Egresos de la Federación, se da en el momento de tomar en cuenta todos y cada una de los anteproyectos de presupuestos realizados por las dependencias y entidades administrativas para un ejercicio fiscal. La relación entre ingresos y egresos se da como una medida necesaria para consolidar el equilibrio presupuestario, premisa fundamental del sistema

¹²⁸ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 36

¹²⁹ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 196

¹³⁰ BOUVIER, Michel. *Op. cit.*, p. 261

presupuestario mexicano estipulado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

Principio de la unidad

La presentación del presupuesto en un sólo documento facilita su revisión y aprobación por parte del órgano legislativo correspondiente, además de su control y ejecución, dos objetivos del principio técnico de unidad. Suele existir una confusión constante entre la universalidad y la unidad del presupuesto, Enrique Arriaga Conchas, define que el principio en cuestión “establece que el presupuesto se presente en términos generales, es decir, que se expongan los ingresos y los gastos totales y no los gastos y los ingresos netos.”¹³¹ Un señalamiento idéntico es lo expuesto por Faya Viesca en su análisis del principio de universalidad, para efectos de la presente investigación la unidad presupuestaria estipula que:

“...todos los ingresos y egresos del Estado deben figurar en un documento único sometido a la aprobación del Parlamento. Para que el principio sea respetado, es necesario que dos condiciones se originen: el presupuesto debe señalar el conjunto de ingresos y egresos del Estado, sin exclusión de ninguna clase... Y el presupuesto debe tener una unidad de la previsión y de la autorización financiera...”¹³²

Un principio que de acuerdo con Maurice Duverger, tiene dos justificaciones la primera de ellas de carácter financiero y la segunda de carácter político. “En el punto de vista financiero, la unidad presupuestal es un principio de orden y de claridad que permite presentar un estado verdadero de la situación financiera del país, sin artificios de simulación.”¹³³ La presentación de un presupuesto fraccionado, es decir, sin unidad, no permite contar con una visión global o general de las finanzas al momento de analizar cada documento, ya sea por parte de los

¹³¹ ARRIAGA Conchas, Enrique, *Finanzas públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2ª edición, 2001, p. 41

¹³² BOUVIER, Michel. *Op. cit.*, p. 242

¹³³ DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, p. 262

ejecutores de gasto o bien por la ciudadanía en una labor de seguimiento de los recursos públicos. Además, la justificación financiera permite “saber si el presupuesto está en equilibrio, y si no lo está, de medir la amplitud exacta del déficit.”¹³⁴

En la dimensión de la política, segunda justificación del principio en análisis según Duverger, “la unidad presupuestal es más importante. Fraccionando los ingresos y egresos en documentos múltiples, se hace más difícil el control del Parlamento: su poder de decisión en materia financiera no puede ejecutarse más con la misma eficiencia.¹³⁵ Así, gracias a la unidad del presupuesto el órgano legislativo asegura el control de la actividad financiera del país durante un periodo determinado, una de sus tareas debido a que funge como el representante directo de la ciudadanía. El estudio de Fonrouge, del principio de unidad, engloba los beneficios de su toma en cuenta:

“a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d) evita complicaciones y oscuridades; e) finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que facilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos de forma integral.”¹³⁶

En el caso de México, ingresos y egresos quedan señalados en dos documentos diferentes, a saber: la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La unidad presupuestal desde una perspectiva ortodoxa clásica no se da como tal, es decir, no existe un documento presupuestal

¹³⁴ BOUVIER, Michel. *Op. cit.*, p. 242

¹³⁵ DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, p. 262

¹³⁶ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 196

único que señale tanto los ingresos como los egresos de carácter público, no obstante, la hechura del PEF se basa en los ingresos señalados en la ley, con el objetivo de no rebasar los techos financieros estipulados.

Principio de anualidad

La periodicidad del presupuesto es uno de los temas más discutidos en los trabajos de finanzas públicas, la conveniencia, ventajas y desventajas de un presupuesto anual, bienal o trienal se discuten de forma frecuente. El principio de anualidad tradicionalmente “se presentan bajo un doble aspecto, significa en primer lugar que el Estado escoge limitar a un año su horizonte financiero... significa, en segundo lugar, que el gobierno debe utilizar en el transcurso del año las autorizaciones acordadas.¹³⁷ El ejercicio fiscal en el caso de México, dura un año, es decir, anualmente se presenta a consideración, revisión, análisis y modificación un proyecto de ley de ingresos y de presupuesto federal al Congreso de la Unión. La periodicidad del presupuesto puede ser entendida como:

“la armonización de las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, a fin de adoptar un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.”¹³⁸

Un aspecto trascendental se desprende la cita anterior, las desventajas en la adopción de una periodicidad presupuestal larga que no permita una previsión real de los ingresos y egresos y por ende se trabaje en función de un presupuesto irreal que no señala de forma objetiva la situación financiera del país. O bien, la puesta en marcha de un periodo corto en donde las actividades, objetivos y metas programadas no puedan cumplirse y se pase de un ejercicio fiscal a otro sin la

¹³⁷ BOUVIER, Michel. *Op. cit.*, p. 268

¹³⁸ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Citado en*, ARRIAGA Conchas, Enrique. *Op. cit.*, p. 42

obtención de resultados que legitimasen el modelo financiero-presupuestal en uso. Por ello, la anualidad es la periodicidad presupuestal bajo la cual se trabaja en prácticamente todos los países, no obstante, no existe una rigidez en la aplicación de este principio. De acuerdo con el discurso de Duverger, el principio de anualidad se establece prácticamente por motivos de carácter político y financieros, a saber:

“El principio de la anualidad tiene por objetivo esencial asegurar un control regular de las finanzas públicas por el Parlamento. La idea de presupuesto anual apareció al mismo tiempo en el que se desarrollaron los poderes del Parlamento. Contribuyó más que otro medio a favorecer este desarrollo... La anualidad significa que el presupuesto debe ser decidido por un voto anual del Parlamento... significa también que el gobierno debe atenerse a una ejecución anual del presupuesto, es decir, señalar en el presupuesto del año todos los ingresos y egresos que se efectuarán en el ejercicio.”¹³⁹

En México, el principio de anualidad se estipula en el artículo 74 constitucional fracción IV, misma que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. La periodicidad presupuestal no es un punto en discusión dentro de las finanzas públicas mexicanas, es un principio técnico que origina el buen manejo y control de la actividad financiera del país.

Principio de claridad

Las palabras rebuscadas y términos incomprensibles es una regla en el momento en que todo actor político se expresa, todo ello de igual forma, se transporta a la actividad legislativa por lo que las expresiones y conceptos utilizados al redactar una ley se vuelven de difícil comprensión para la ciudadanía en general. En la

¹³⁹ DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, pp. 234, 236 y 237

arena de lo financiero, la complejidad misma de la materia origina que las personas no cobren interés por las cuestiones financiero-presupuestales del país, por ello, el principio de claridad pretende que el presupuesto público se redacta en términos precisos, concisos y claros para la mayoría y no sólo para los expertos en cuestiones financieras. Martner señala que la claridad se logra:

“...cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas y tienen una glosa explicativa. La claridad del presupuesto es un aspecto importante, pues sólo si se cumple el Congreso Nacional podrá hacer un estudio conveniente del proyecto del Ejecutivo, y los administradores aplicar correctamente las decisiones involucradas en él. La claridad es también un requisito para obtener la comprensión de la opinión pública y facilitar así la gestión gubernativa.”¹⁴⁰

En México, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación, respetan algunas reglas del principio de claridad, se incluyen una serie de cuadros explicativos y anexos en los cuales se detalla en términos claros los ingresos y de donde provienen y los egresos y su destino. En la gran mayoría de ordenamientos jurídicos de México existe una especie de glosario que se encarga de definir los conceptos a desarrollar y utilizar durante la ley para la fácil comprensión de la opinión pública. Así, el principio de la claridad presupuestal tiene como objetivo neurálgico el lograr a través de la clara expresión de la actividad financiera del país un interés de la sociedad en esta tarea.

Principio del equilibrio presupuestario

Una regla técnica proveniente de las finanzas públicas clásicas pretende que al momento de realizar el presupuesto exista una paridad entre ingresos y egresos, el no trabajar bajo esta premisa de acuerdo con la visión clásica origina un déficit

¹⁴⁰ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p 37

presupuestario que busca en los empréstitos y créditos la manera financiar la actividad gubernamental y consolida un ciclo vicioso creador de inflación y el posible arribo a la bancarrota del Estado. Los hacendistas modernos no aplican el principio del equilibrio presupuestario de una forma ortodoxa, al contrario bajo ciertas circunstancias ven en el déficit presupuestal una forma de reactivar la economía. De acuerdo, con Martner existen cuatro formas de enjuiciar al déficit fiscal:

“Lo rechazan de plano los miembros de la escuela liberal y los de la socialista; los primeros procuran alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del Estado y los segundos incorporando en él a casi todas las empresas. Los keynesianos consideran útil el déficit deliberado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros, y los expertos estructuralistas explican las causas del ‘déficit inducido’ como consecuencia de fenómenos estructurales.”¹

En México y en la mayoría de los países latinoamericanos, el déficit presupuestal es una regla, es decir, se gasta más de lo que se tiene y se recurre de forma constante a empréstitos y créditos que generan cargas para futuros ejercicios fiscales. Sin embargo, el equilibrio presupuestario es un principio plasmado en el caso de México en el artículo 18 de su ley presupuestaria, mismo que estipula: “A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.”² En otras palabras, no puede presupuestarse ningún gasto que no tenga como respaldo los ingresos aprobados para cubrirlos.

¹ *Ídem*, p. 39

² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Artículo 18

Principio de acuciosidad

Postula “que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gasto abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de entrada.¹⁴³ Es decir, no es permisible el construir escenarios utópicos en materia financiera que a la larga originen un desfase de la realidad cotidiana con aquella vista por los encargados de la hechura del presupuesto. Los buenos deseos y previsiones de ingresos sin un apoyo técnico real al momento de la elaboración del presupuesto crean a la larga la necesidad de recurrir al financiamiento, vía créditos, prestamos o empréstito, internos o externos que crean más cargas para futuros ejercicios presupuestales.

O bien la acuciosidad presupuestal puede ser entendida también como la “actitud a través de la cual se muestra la relación precisa que debe existir entre la fijación de objetivos y metas y el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos.”¹⁴⁴ Así, la actitud racional e inteligente al momento de la elaboración del presupuesto es el objetivo total que pretende el principio presupuestal en análisis, evitando en todo momento las actitudes y previsiones optimistas sin un respaldo técnico financiero acerca de los ingresos que se obtendrán durante un ejercicio fiscal. En México, uno de los grandes vicios es la formación de escenarios irreales en materia de ingresos y sobre todo de forma puntual en los excedentes petroleros que son vistos las más de las veces como la solución a las problemáticas fiscales que se presentarán durante todo el ejercicio fiscal.

Principio de publicidad

Dar a conocer a la opinión pública el presupuesto en función del cual se trabajará durante un año es una obligación del gobierno que tiene como objetivo brindar certeza a la sociedad del manejo de los recursos públicos. Así, como informar al

¹⁴³ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 37

¹⁴⁴ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Op. cit.*, p. 41

sector privado acerca de los esfuerzos que se realizarán durante el ejercicio fiscal, la publicidad se tiene que dar bajo diversos medios de fácil acceso para el grueso de la ciudadanía, periódicos y medios electrónicos, como los más importantes. El no publicar el presupuesto y actuar con discrecionalidad en la aplicación de los recursos va en contra de los principios democráticos de transparencia y acceso a la información.

En el caso de México, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba a más tardar el día 15 de noviembre y la Ley de Ingresos el 31 de octubre; de acuerdo con lo estipulado en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, los documentos financieros citados deben publicarse a más tardar en el Diario Oficial de la Federación, 20 días naturales después de su aprobación cumpliendo con el principio de publicidad del presupuesto.

4. Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario mexicano

La actividad presupuestaria se da en función de una serie de fases o bien un proceso que se origina en una temporalidad determinada, denominado por algunos autores como “ciclo presupuestario” o por otros como “proceso presupuestario”. Las etapas representativas o integrantes del ciclo presupuestario mexicano y que se discutirán en este apartado son:

- Formulación
- Revisión y aprobación
- Ejecución
- Control

Formulación

La hechura del presupuesto en la mayoría de los sistemas presupuestarios recae en el poder ejecutivo, en el caso de México y de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está “a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondientes a las dependencias y entidades.”¹⁴⁵ La primera etapa del ciclo presupuestario representa el inicio de la formación de una serie de directrices en materia financiera que se seguirán durante un año. Faya Viesca, menciona el principal motivo por el cual la formulación del presupuesto debe quedar en manos de la rama ejecutiva:

“La razón por la que la primera fase del ciclo presupuestario se le haya otorgado constitucionalmente al Poder Ejecutivo, en casi todos los países, es muy lógica y totalmente justificada: el plan general de Gobierno está a cargo del Ejecutivo, y dada la estrecha vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, prácticamente es sólo el Ejecutivo el que cuenta con los mejores medios técnicos, recursos, personal e información para elaborar un adecuado programa presupuestario.”¹⁴⁶

Dos grandes problemas enfrenta la preparación de todo proyecto de presupuesto de acuerdo con lo expresado por Duverger en su libro de finanzas públicas, uno de carácter político y otro de tipo técnico. El primero se refieren a saber cual es la autoridad pública capaz y competente para preparar el proyecto, es decir, que cuenta con los medios, información y técnicas financieras necesarias para una buena hechura y el segundo hace referencia a todos aquellos ‘procesos empleados para evaluar los ingresos y egresos inscritos en el proyecto’. La preparación a detalle del presupuesto, claro está, recae sobre un grupo de técnicos capacitados al interior de cada dependencia y entidad administrativa que

¹⁴⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 6

¹⁴⁶ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 200

valoran las necesidades de recursos para la puesta en marcha de los programas anuales de trabajo, estos anteproyectos de presupuesto en el caso de México, son la base en función de la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formula el presupuesto federal. Con relación a la importancia de técnicos capacitados en la hechura del presupuesto, Burkhead señala:

“La elaboración de presupuestos en las agencias no debe convertirse en la provincia peculiar de los especialistas en procedimientos que no se interesan o no conocen los programas sustantivos que la agencia está llevando a cabo. La oficina de una agencia presupuestaria necesita contadores, estadísticos y analistas de los procedimientos; debe proporcionar una atmósfera de trabajo en la que estas habilidades de los especialistas se apliquen en un contexto generalista.”¹⁴⁷

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el ente gubernamental que cuenta con los técnicos, estadistas y la información necesaria para la elaboración del presupuesto. Cabe recordar que la etapa en análisis dentro del sistema presupuestario mexicano se da en función de una serie de fechas límite y actividades realizadas al interior de cada unidad ejecutora de gasto, es decir, el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad constitucional de entregar el proyecto de egresos de la federación a más tardar el día 8 de septiembre, a la Cámara de Diputados para su examen, discusión y modificación; y cada dependencia y entidad administrativa tiene la responsabilidad de elaborar un anteproyecto de presupuesto respetando los techos financieros impuestos en función de los cuales se formula el presupuesto final.

La hechura de programas anuales al interior de toda dependencia y entidad administrativa responde a la necesidad de aterrizar en el corto plazo los objetivos y metas globales expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, la formulación del presupuesto en México, se da en un proceso de coordinación en

¹⁴⁷ BURKHEAD, Jesse, El sistema presupuestario gubernamental, México, Editorial Herrero, 1963, p. 256

materia presupuestaría, es decir, cada ejecutor de gasto realiza un anteproyecto en el cual fija sus necesidades para el cumplimiento de sus metas particulares fijadas en el plan global y existe un ente totalizador que se encarga de la unión de las propuestas en materia presupuestal. La diferencia total entre los presupuestos realizados por un ejecutor de gasto y el presupuesto global, de acuerdo con Burkhead es la siguiente:

“El presupuesto de una agencia es un presupuesto de gastos o un presupuesto de gastos y apropiaciones más no constituye un presupuesto de ingresos y egresos. Una agencia presupuestal dando por hecho, que se tendrán ingresos disponibles para cubrir sus egresos estimados; la agencia no está directamente involucrada con la manera en que se obtendrán dichos ingresos. Esto último es responsabilidad de la oficina central de presupuesto la cual, en algún punto, debe examinar el gasto presupuestario en relación con el ingreso y recomendar que el jefe del ejecutivo proponga un déficit, un superávit o un presupuesto balanceado.”¹⁴⁸

Así, la dificultad técnica que implica la realización de un presupuesto es una de las razones por las cuales esta actividad recae en manos de la rama ejecutiva del gobierno, además “la preparación del presupuesto es la más fiel expresión de qué es lo que el Gobierno se propone hacer en un año de gestión gubernamental y financiera.”¹⁴⁹ Es una actividad que sólo puede arribar a buenos términos si se encuentra en manos de expertos en la materia, la definición de las necesidades de recursos se debe dar en la particularidad de cada dependencia y entidad administrativa, es una fase en donde la corresponsabilidad permite la definición de metas de carácter global encaminadas al bienestar común y representa el inicio de un ciclo sin el cual la actividad gubernamental no tendría un rumbo claro y preciso en materia financiera.

¹⁴⁸ *Ídem*, p. 270

¹⁴⁹ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 201

Revisión y aprobación

La fracción IV del artículo 74 constitucional, estipula como facultad de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, realizando de forma previa un examen, discusión y en su caso modificación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. La razón por la cual esta segunda fase del ciclo presupuestal recae en la rama legislativa gubernamental de acuerdo con diversos autores es debido a un principio de democracia política y de equilibrio de poderes, o bien por que en “todos los países se reconoce la conveniencia de que los representantes de la soberanía nacional revisen los programas gubernativos y puedan a su vez enriquecer el proyecto presupuestario aportando iniciativas no consideradas por el Ejecutivo.”¹⁵⁰

El proyecto de egresos de la federación debe ser entregado por el Ejecutivo Federal a más tardar el día 8 de septiembre para dar inicio a la revisión y análisis y la Cámara de Diputados cuenta hasta el día 15 de noviembre para la aprobación del documento en cuestión. La revisión puntual del proyecto de presupuesto se da dentro de las comisiones encargadas de este particular, es decir, la comisión de presupuesto y cuenta pública y la comisión de hacienda. La intervención de la rama legislativa en la aprobación del presupuesto es criticada en el nivel de lo técnico, es decir, se cuestiona si en realidad el Poder Legislativo cuenta con los elementos precisos para realizar un buen análisis. Al respecto Faya Viesca menciona:

“Los politólogos y constitucionalistas rechazan toda debilidad legislativa en la tarea de conformar y aprobar el presupuesto, y esgrimiendo la tesis de que el desarrollo político pende en gran parte de la actuación legislativa, defiende la idea de que éste Poder no tiene la alternativa entre aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto, sino esencialmente, de

¹⁵⁰ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 53

entrar al particularizado examen de su composición, y en base al Derecho parlamentario, introducirle todos los cambios sustanciales.”¹⁵¹

Si bien es cierto que el análisis realizado por la rama legislativa no se da en las particularidades técnicas del proyecto de presupuesto, éste si se da en términos globales y generales que hacen referencia a la asignación de recursos para un ramo determinado o bien un sector en particular. Así, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de tener presente las problemáticas de coyuntura para en función de ellas realizar una serie de modificaciones encaminadas a la búsqueda de mejoras en los sectores administrativos con más problemas. Es decir, la asignación de un porcentaje determinado de recursos a cierto sector no se debe realizar de forma discrecional por parte del Ejecutivo, primero se debe respetar los objetivos y metas globales implantados en el plan de desarrollo a largo plazo y después tener presente la coyuntura temporal, una tarea del Poder Legislativo. Enriqueciendo esta idea Faya Viesca cita:

“La evolución histórica del presupuesto revela cómo a través de este fundamental acto de Gobierno el Ejecutivo quedó sujeto al control del Parlamento. Esta infraordenación del Ejecutivo en materia presupuestaria ha constituido uno de los elementos de mayor sustancia política en la conformación de los modernos regímenes democráticos de occidente. La propia evolución democrática occidental es en parte de la germinación y el maduro crecimiento de dispositivos constitucionales y prácticas políticas orientadas al fortalecimiento del Parlamento y del control de este órgano político sobre el Poder Ejecutivo”¹⁵²

Así, otra razón por la cual esta fase del ciclo presupuestal recae en el Poder Legislativo, es que éste a través de la revisión y aprobación del presupuesto ejerce un control de la actividad financiera gubernamental. Además “la participación parlamentaria en la aprobación del presupuesto ha venido a constituir

¹⁵¹ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 208

¹⁵² *Ídem*, p. 201

en las sociedades de occidente, uno de los fundamentales principios de la democracia política.”¹⁵³ Esta segunda etapa representa el inicio de la corresponsabilidad entre poderes en la elaboración de las directrices de carácter financiero que regirán la actividad del gobierno en un determinado periodo. La aprobación del presupuesto es la puesta en marcha de nuevos programas de acción anual o bien la cancelación de otros por falta de resultados, es en pocas palabras la ratificación de lineamientos financieros para un nuevo ejercicio fiscal.

Ejecución

La tercera fase del ciclo presupuestal se refiere a la puesta en marcha del presupuesto, después del análisis, discusión y aprobación por parte de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos se publica en el Diario Oficial de la Federación dando inicio a su ejecución que recae en manos del Poder Ejecutivo que se encarga del pago de recursos a toda y cada una de las dependencias y entidades administrativas. Específicamente, y de acuerdo con lo expresado en el artículo 51 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, la “Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias.”¹⁵⁴ Al respecto Burkhead señala:

“La ejecución del presupuesto es una responsabilidad del ejecutivo. Este hecho está claramente reconocido en los gobiernos parlamentarios, en los que la legislatura delega su función al autorizar el presupuesto, lo cual se repite al revisar el informe sobre el cumplimiento del programa, en términos legales y financieros... El crecimiento y la complejidad de la administración hacen que la intervención del ejecutivo en una dirección más estricta sea inevitable.”¹⁵⁵

¹⁵³ *Ídem*, p. 201

¹⁵⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Artículo 51

¹⁵⁵ BURKHEAD, Jesse. *Op. cit.*, p. 350

En todo sistema presupuestario la ejecución del presupuesto comprende dos fases bien definidas, la primera de ellas el allegamiento de recursos a través de la recaudación fiscal proveniente del pago de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos o bien de la obtención de créditos, prestamos o empréstitos; y la segunda se refiere al pago de los recursos presupuestados para que cada ejecutor de gasto comience la puesta en marcha de su programa anual de trabajo. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de la recaudación fiscal; y la Tesorería de la Federación de los pagos y cobros a las dependencias y entidades administrativas. Con respecto a la tercera fase del ciclo presupuestal Martner apunta:

“La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización especial. La administración financiera entraña un conjunto de operaciones en virtud de las cuales los funcionarios fiscales recaudan los impuestos, los custodian y los emplean en programas y actividades determinados, ajustándose a procedimientos y métodos que aseguran su legalidad y eficiencia.”¹⁵⁶

Siguiendo con el análisis realizado por el autor citado, con relación a la fase en cuestión, uno de los problemas a el que la mayoría de los sistemas presupuestarios latinoamericanos se enfrenta está en el nivel del sistema tributario. Al respecto, Martner menciona cuatro factores negativos que se desprenden de esta problemática: 1) el proceso de recaudación de impuestos es engorroso y lento; 2) existe una mala distribución de las fechas de pago que origina perturbaciones en la ejecución del presupuesto; 3) el sistema tributario muestra una inelasticidad estructural; y 4) la ciudadanía busca por todos los

¹⁵⁶ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 55

medios posibles eludir la mayor tributación. La inelasticidad mencionada en el punto tres hace referencia a “que ante un crecimiento del ingreso nacional, el sistema no es capaz de lograr un aumento equivalente en la recaudación de los impuesto, debiendo en cambio reducir sus programas o recurrir a proyectos de financiamiento extraordinario...”¹⁵⁷

Así, la ejecución del presupuesto comienza con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de dos documentos presupuestarios: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se da en dos niveles bien definidos la recaudación y el pago de recursos a las dependencias y entidades administrativas, con ello se da inicio a la puesta en marcha de los programas operativos anuales. La consecución de buenos resultados en esta fase está en función de la hechura de una buena contabilidad que permite el control y evaluación de los objetivos alcanzados, el manejo de los recursos de carácter público con base en criterios de calidad, eficacia, eficiencia, legalidad, honestidad, austeridad y racionalidad es el escenario ideal al que todo gobierno aspira durante la ejecución del presupuesto.

Control

El control de toda actividad administrativa y financiera tiende a verificar que el cumplimiento de las metas se realice en tiempo y forma, es decir, en los plazos establecidos, con los recursos aprobados y bajo criterios de eficiencia, eficacia, calidad, responsabilidad y racionalidad. El control del presupuesto de acuerdo con lo expresado por Faya Viesca se orienta a: “...constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria... trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción.”¹⁵⁸ En México, la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y

¹⁵⁷ *Ídem*, p. 57

¹⁵⁸ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 225

Responsabilidad Hacendaría, es el ente administrativo encargado del control y la evaluación del gasto público.

Parte del control presupuestal realizado dentro de toda entidad y dependencia administrativa comienza con la contabilidad de sus propios gastos, una actividad que permite no gastar más de lo aprobado dentro del presupuesto para su año fiscal. Aunado a las tareas de control realizadas por la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega un rol de importancia en la consecución de buenos resultados en esta última fase del ciclo presupuestal mexicano, ya que es la responsable de ejercer el control presupuestal de los servicios personales y de “vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.”¹⁵⁹ Al respecto Faya Viesca menciona:

“Esta Secretaría ejercerá la función del control presupuestario fundamentalmente en los siguientes grandes campos: En primer término, comprobará la contratación de obligaciones o compromisos del gasto, analizando, además el carácter de los créditos, su cuantía y forma de compromiso. Vigilará la idoneidad de los gastos, esto es, comprobará que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto... Vigilará la relación gastos-servicios públicos, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de funcionamiento de estos servicios para el resto del ejercicio, en relación con las previsiones presupuestarias.”¹⁶⁰

El control presupuestal, de acuerdo con Faya Viesca, se puede realizar en dos temporalidades diferentes, a saber, *a priori* o preventivo, o bien *ex-post* o *posterior*, en otras palabras, al momento de finalizar las acciones programadas y presupuestadas o antes de iniciar con la ejecución de la actividad financiera. Diversos son los objetivos del control financiero dentro de un gobierno, el

¹⁵⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31

¹⁶⁰ FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, p. 225

resultado de esta actividad es "...certificar si la gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables... Otra de las finalidades del control es constar si la gestión ha sido adecuada y, en el caso de un control de calidad, tratará de comprobar si la gestión ha mejorado a través de una revisión continuada de los métodos, procedimientos y estructuras."¹⁶¹

En el caso de México, y debido a los altos índices de corrupción existentes dentro de las actividades gubernamentales y de forma puntual en el mal manejo de los recursos públicos, el control presupuestario juega un papel neurálgico para lograr el uso de los recursos de forma racional y eficiente; y además permite erradicar o minimizar al interior de las dependencias y entidades administrativas los índices de corrupción en el nivel de lo financiero. La última etapa del ciclo presupuestario cierra el ejercicio fiscal realizado por el gobierno federal durante un año con la revisión de la cuenta pública y del alcance de las metas propuestas dentro del proceso programático-presupuestal.

Por ello, una de las grandes finalidades del control presupuestal y financiero es "... vigilar la real y estricta aplicación de los recursos, y de tratar de impedir y descubrir las desviaciones delictuosas."¹⁶² Además, busca la creación de un entorno de retroalimentación que permite la corrección de las fallas y malos manejos de recursos para futuros esfuerzos programáticos-presupuestales, la racionalidad y eficiencia de los gastos son dos de las metas de esta última etapa, aunado a la búsqueda de la disminución de los índices de corrupción.

En México, el fortalecimiento de la actividad de control presupuestal es uno de los grandes retos con miras a mejorar los resultados obtenidos en cada ejercicio fiscal. La honestidad, el servir con eficiencia y eficacia, la calidad y la racionalidad son características con las que todo servidor público debe contar, no obstante, la dificultad de ello, obliga a que las tareas de control y evaluación se realicen

¹⁶¹ *Ídem*, p. 232

¹⁶² *Ídem*, p. 215

periódicamente para mejorar el funcionamiento individual y global del servicio público.

5. Presupuesto tradicional, presupuesto por programas y presupuesto base cero: Tres sistemas presupuestarios, sus características y su funcionalidad

La concepción tradicional del presupuesto público lo encasilla como un mero instrumento financiero y contable que estipula los ingresos y egresos de forma global de un gobierno durante un periodo determinado. Un presupuesto que de acuerdo con Francisco Sánchez Guzmán, no permite la programación ni el control pues por lo general se expresa en términos generales y globales, y además este presupuesto “está diseñado para facilitar la administración y la contabilización, pero no logra orientar la política, económica y fiscal.”¹⁶³ La elaboración del presupuesto tradicional, de acuerdo con este autor, se inserta en una serie de etapas señaladas a continuación:

- “Determinación de la importancia relativa del gasto, ante los diversos objetivos del plan gubernamental.
- Previsión de los efectos que las erogaciones producirán en los diversos planes, en forma individual o en las posibles combinaciones que puedan hacerse.
- Previsión de los posibles problemas que origine la consecución de los recursos con que se hará frente a los diversos presupuestos, en su fase hipotética, con el fin de adoptar las políticas que más beneficien a la comunidad o que menos perjudiquen a determinados sectores de la sociedad.
- Confrontación de los posibles costos y beneficios tanto a nivel general, como a nivel sectorial.”¹⁶⁴

¹⁶³ SÁNCHEZ Guzmán, Francisco, Administración del presupuesto por programas, México, Ediciones Contables y Administrativas, 19 --, p. 62

¹⁶⁴ *Ídem*, pp. 61-62

Un sistema presupuestario con las características previamente señaladas en la actualidad es insuficiente para dar buen camino a la actividad financiera gubernamental, el desarrollo técnico y metodológico ocurrido en las últimas cinco décadas originó la aparición de nuevos sistemas de presupuesto basados en otras premisas acordes a las exigencias en materia económica, administrativa y financiera que se vivían en este tiempo. Uno de estos nuevos sistemas fue el presupuesto por programas, que de acuerdo con lo señalado por Francisco Vázquez Arroyo, los Estados Unidos de América fue el primer país en comenzar este tipo de presupuestación con el objetivo de racionalizar los gastos de guerra y defensa a mediados del siglo veinte y en México los primeros esfuerzos por implementar este tipo de presupuestación comenzaron en la década de los sesenta del siglo pasado. Algunas de las características torales del presupuesto por programas son las siguientes:

- A) “Expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización.
- B) Con esta técnica se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas, que cada dependencia debe realizar para llevar al cabo los programas o subprogramas a su cargo.
- C) Es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato.
- D) Es un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público.
- E) Al proponerse ligar el presupuesto anual con los planes de largo y mediano plazo, permite introducir hábitos de programación en el sector público.”¹⁶⁵

¹⁶⁵ VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, Presupuestos por programas para el sector público de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 21 (La cita es un extracto de lo desarrollado por el autor en dicha pagina, el listado no aparece como tal.)

La elaboración del presupuesto por programas se da en función de los objetivos y metas globales planteadas en el plan de desarrollo a largo plazo; permite aterrizar en el presente estas proyecciones, además “requiere no solamente un determinación cuantificada de los objetivos, sino, de manera especial, una expresión cronológica que señale, con toda precisión, los montos en que cada objetivo parcial debe alcanzarse, así como el momento en que el plan general del organismo debe cumplirse”¹⁶⁶ La presupuestación o bien asignación de recursos, entonces, no se realiza de forma global y general característica de los sistemas presupuestarios tradicionales, al contrario se realiza de forma puntual sobre los programas a desarrollar durante un periodo determinado. La preparación o hechura de los programas menciona Francisco Sánchez Guzmán, debe respetar una serie de cuestiones desarrolladas en el párrafo siguiente:

“Una vez que se han identificado los problemas y fijado los objetivos, para la formulación de los programas es aconsejable aplicar el proceso iterativo, que consiste en trazar un curso de acción describiendo y sometiendo a calendario cada una de las operaciones que integran un programa, especificando los elementos que se necesitan y sus costos correspondientes para poder apreciar los probables resultados y en ir haciendo las modificaciones y los ajustes que procedan hasta tener a la vista el curso de acción que mejor convenga.”¹⁶⁷

La racionalidad, eficiencia, eficacia y legalidad en el manejo de los recursos públicos son objetivos de la presupuestación por programas y actividades. A diferencia del presupuesto tradicional, esta propuesta permite una mayor ingerencia en el ámbito de lo económico y administrativo, en otras palabras, el presupuesto público deja de ser un mero instrumento contable y fiscal y se convierte en un factor de importancia de política económica que a la larga busca el desarrollo y crecimiento de país. Es una técnica presupuestal más fácil de controlar y evaluar, ya que se erige sobre una serie de objetivos y metas precisas,

¹⁶⁶ SÁNCHEZ Guzmán, Francisco. *Op. cit.*, p. 3

¹⁶⁷ *Ídem*, p. 68

el presupuesto por programas responde más a las necesidades de organización financiera en el sector público. El arribo a buenos resultados dentro de un sistema presupuestario por programas y actividades, de acuerdo con Martner, depende de la presentación uniforme de los programas dentro del presupuesto un factor que permite entre otras cosas:

“...que los programas de los distintos sectores en que se divide la actividad pública puedan estudiarse en términos comparativos a través del uso uniforme de cierto conceptos básicos para la preparación de dichos programas y para su presentación... estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, puesto que en sus distintas partes se mostraría con claridad las metas cuantitativas en términos de productos finales. Las actividades y tareas concretas que sería preciso ejecutar para alcanzar dichas metas, los distintos insumos materiales y de fuerza de trabajo que se necesitarían para efectuar las actividades y tareas propuestas, y los costos totales del programa... la coordinación entre los programas de acción de corto plazo, contenidos en el presupuesto anual, y los planes de desarrollo a largo y mediano plazo.”¹⁶⁸

La dispersión de criterios en la elaboración y presentación de los programas operativos anuales al interior de cada dependencia y entidad de la administración pública es una de las principales problemáticas a contrarrestar al momento de poner en marcha la instauración de un sistema presupuestario por programas y actividades, además es una técnica presupuestaria que debe recaer en manos de cuadros profesionales en la hechura de programas de acción con un pleno conocimiento de las técnicas presupuestarias y de la institución. Otra pieza clave para la instauración del sistema presupuestario menciona Martner es que siempre “se debe tener presente que un presupuesto-programa no puede injertarse en la

¹⁶⁸ MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 69

administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedios e inferior...”¹⁶⁹

Así, una de las principales diferencias entre un sistema presupuestario clásico y uno por programas y actividades es que el primero pone especial atención en aquello que el gobierno adquiere y el segundo se encamina y se estructura en función de lo que le gobierno realiza; además “la clasificación por programas... provee datos efectivos acerca de los que se está haciendo, lo que facilita la labor de la administración en todos los niveles y permite demostrar la eficiencia de ellos.”¹⁷⁰ A diferencia del presupuesto clásico que sólo permite un control en términos numéricos, es decir, cuanto se gasto y cuanto se recaudo. En resumen, el presupuesto por programas y actividades tiene como pilar fundamental el enlace de los insumos comprados con las cosas realizadas con la finalidad de crear un actuar gubernamental basado en la racionalidad y aterrizar aquellos objetivos y metas generales establecidos en los planes de desarrollo globales.

Cabe mencionar que en lo general el objetivo primario de cualquier sistema presupuestario, llamase tradicional, por programas y actividades o bien base cero, es la búsqueda de racionalidad en el manejo de los recursos gubernamentales para satisfacer las demandas provenientes de la sociedad, las diferencias entre uno y otro sistema se desprenden de la evolución y entendimiento del actuar gubernamental en el área de lo financiero. A finales de la década de los sesenta un nuevo sistema presupuestario se intentó implementar en diversas ciudades de los Estado Unidos de América, en respuesta lógicamente a las problemáticas en materia financiera que se vivían en ese momento, así el presupuesto base cero se vislumbró como el camino más sensato a seguir.

El presupuesto base cero se funda sobre una serie de principios expresados a continuación, en primer lugar para su buena elaboración es necesario la revisión y justificación total año tras año de los recursos solicitados por una organismo

¹⁶⁹ *Ídem*, p. 329

¹⁷⁰ *Ídem*, p. 293

ejecutor de gasto, es decir, arroja a un lado una práctica común en las administraciones públicas, la presupuestación rutinaria. Además, este sistema pretende el análisis de todas las formas posibles para la realización de forma eficiente y eficaz de una actividad gubernamental con el objetivo de utilizar de forma correcta los recursos públicos. Al respecto, Peter A. Pyhrr menciona: “La clave del presupuesto base cero radica en la identificación y evaluación de diferentes alternativas para cada actividad.”¹⁷¹

La evolución en materia financiera gubernamental y la aparición día tras día de nuevas técnicas presupuestarias ha llevado a la mayoría de los gobiernos actuales a través de su historia política y administrativa a la implementación de diversos sistemas presupuestarios que respondieron a las necesidades y problemáticas características de cada época, sistemas diferentes en sus principios y estructuras pero con la finalidad de dar respuesta a las necesidades y demandas sociales en función de visiones diferentes. Por ello, la tarea no radica desde una postura ciudadana en el análisis de las particularidades de cada sistema, lo verdaderamente fundamental es la capacidad de respuesta que cada sistema ofrece ante las problemáticas sociales en el ámbito educacional, de salud, de trabajo, etc.

¹⁷¹ PYHRR, Peter A., Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos, México, Editorial Limusa, 1977, p. 7

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES PARA UN NUEVO SISTEMA PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL MEXICANO. ALGUNAS PROPUESTAS

1. Consideraciones previas

Toda propuesta en el ámbito de lo gubernamental debe erigirse sobre una serie de principios de factibilidad en el ámbito de lo político, económico, legal y social; además de tener siempre presente las particularidades del escenario en el cual se propondrá un nuevo modelo o bien un nuevo proceso de mejora teniendo como meta final la obtención de buenos resultados, la falta de ello invariablemente origina la elaboración de propuestas desfasadas con la realidad del entorno y por ende están destinadas a un rotundo fracaso. En México, una actitud recurrente de los grupos en el poder es la demagogia como una forma o un instrumento que permite la hechura de propuestas y modelos en el aire totalmente alejados de la realidad en materia social, económica y política que se vive día a día dentro del país.

Bien se podría señalar a México como un país en carestía en materia de buenas y aterrizadas propuestas para la erradicación o minimización de las grandes problemáticas sociales que enfrenta el país, una situación que se desprende de la falta de disposición y voluntad política, más que de la carencia de cuadros profesionales en el quehacer público. Así, la lucha interna dentro de los partidos, la búsqueda constante de beneficios particulares, el letargo legislativo, la falta de profesionalismo, en resumidas cuentas la búsqueda del poder por el poder son una serie de factores que apantan los esfuerzos en la búsqueda de la meta gubernamental por excelencia, a saber, el bienestar común.

El cambiar de la noche a la mañana un sistema programático-presupuestal en cualquier país, se vislumbra como una tarea imposible y poco real por la complejidad y dimensión del proyecto, no obstante, la búsqueda de mejoras constantes se debe entender como el camino más sensato en la reestructuración

de la actividad presupuestal y programática en un país. Un buen diagnóstico arroja *de facto* las causas que nutren y fortalecen un problema, así dicha actividad es el primer paso en la detección de las fisuras dentro de un sistema para después elaborar una serie de posibles soluciones o mejoras. La tarea realizada en los primeros apartados responde de forma cabal a lo señalado con anterioridad, es decir, la pretensión fue el localizar los puntos débiles del sistema programático-presupuestal mexicano para después con base en ello elaborar una serie de propuestas de mejora, objetivo primigenio del presente apartado.

2. Consideraciones en el ámbito de lo legal

El sistema programático-presupuestal mexicano está regulado por una serie de leyes y documentos de planificación, además de contar con actores encargados de aterrizar las ideas plasmadas en los instrumentos legales en la materia; el Poder Ejecutivo vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Cámara de Diputados y Senadores, la Ley de Planeación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria son claros ejemplos de los elementos integrantes del sistema en análisis. No obstante y de acuerdo con el artículo 26 constitucional, la solidez, dinamismo, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural recae en la buena organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

El SNPD, criterio constitucional, se regula a través de la Ley de Planeación en sus artículos 12 y 13, no obstante, existe una carencia de disposiciones reglamentarias necesarias que estipulen la organización, actores, mecanismos y principios de este sistema de planeación. Por ello, una tarea de las administraciones venideras es la búsqueda de los medios para mejorar la situación actual en la que se encuentra la planeación y presupuestación en México, dos actividades complementarias para la satisfacción de las demandas constantes y cambiantes de la sociedad. El SNPD se caracteriza por la poca

claridad en sus principios y directrices rectoras, un factor que tiene como resultado lógico el afianzamiento de procesos de planeación con resultados negativos, poco claros y basados en la rutina.

La elaboración de una ley reglamentaría del SNPD es el primer y más coherente paso en la consolidación de un verdadero escenario democrático en la actividad programático-presupuestal de México, con ello, se lograría pasar de los discursos retóricos en materia de planeación democrática a una verdadera corresponsabilidad ciudadano-gobierno en esta área. El accionar unilateral en la elaboración de programas globales de acción para la erradicación o minimización de las problemáticas sociales por parte del gobierno se vería sustituido por un escenario de discusión y toma en cuenta de las propuestas provenientes de la sociedad civil y otros sectores

El primer objetivo de dicha ley, o bien visto en términos de organización legislativa, dentro de su primer capítulo se deberá dar respuesta a dos cuestiones precisas: ¿qué es el SNPD? y ¿cuál es el objetivo de la ley? Así, en un esfuerzo de vislumbrar dicho apartado el SNPD se entendería como un instrumento en función del cual se realiza la actividad programático-presupuestal en México con la pretensión de dar respuesta a las demandas de la sociedad en función de un principio de corresponsabilidad entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno. La pluralidad y heterogeneidad características *per se* de las sociedades de los regímenes democráticos serían entendidas como dos elementos trascendentales para el buen funcionamiento del sistema. En respuesta a la segunda pregunta, el objetivo de dicha ley sería la reglamentación del primer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de planeación democrática.

En un segundo momento, la ley reglamentaría de forma puntual los mecanismos y procedimientos a través de los cuales la planeación democrática se llevaría a cabo, es decir, los escenarios de corresponsabilidad dentro de los cuales

se fijaría de forma plurilateral los objetivos y metas en materia de planeación durante un periodo determinado. En pasadas y presentes administraciones una serie de actividades socorridas para dar cumplimiento a este mandato constitucional han sido la puesta en marcha de consultas vía telefónica, vía Internet y la realización de foros con expertos. Actividades en donde es difícil observar el grado de ingerencia real de otros sectores en la fijación de las directrices de planeación en México, la discrecionalidad y falta de una transparencia real en el momento final de elaboración del plan global de desarrollo lleva a pensar si en realidad se cumple con uno de los principios de la planeación corresponsable, la toma en cuenta de las opiniones de otros sectores.

Desde una postura cuantitativa el tener presente las posturas de todos los actores integrantes de la sociedad es imposible, por ello el rediseño de la planeación democrática en México debe partir de un criterio cualitativo, es decir, las convocatorias emitidas al inicio de cada periodo presidencial con miras a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo deberán estar encaminadas a organizaciones en específico representativas de todos los estratos de la sociedad, así, las organizaciones de obreros, indígenas, campesinos, grupos populares, instituciones académicas, investigadores, y organismos empresariales son entes con una fuerza organizacional y representativa que pueden generar una ingerencia real en la planeación nacional de México.

Dentro de la ley propuesta se regularía la realización de foros específicos de planeación en cada sector de la administración pública organizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entendida como el principal actor en la materia, el primer paso a realizar sería, la emisión de convocatorias de participación en todos los medios de difusión posibles con la finalidad de atraer a las organizaciones interesadas en el tema al inicio de cada periodo presidencial, los foros permitirían, entonces, un acercamiento real entre la sociedad civil y el gobierno para la fijación de las directrices globales de acción en cada sector.

En los foros se tendría siempre presente que los buenos resultados en un sistema de planeación democrática se dan a través de la interacción real y discusión de temas de interés entre los diversos sectores, no en función de la toma en cuenta de forma discrecional y unilateral de las propuestas e inquietudes de otros sectores. De igual forma, y con miras a enriquecer la participación ciudadana como un pilar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la ley postularía la emisión de convocatorias de participación encaminadas a la investigación dentro de cada sector: salud, educación, trabajo, desarrollo social, por mencionar algunos, dirigidas a grupos de investigadores, académicos e instituciones educativas. Investigaciones con la pretensión de buscar soluciones alternativas a las problemáticas recurrentes en cada sector.

Con la finalidad de socializar la toma de decisiones en el marco de la planeación, dichos foros contarían con una estructura y organización bien definida por la SHCP. El individualismo y uníflateralismo se verían remplazados por la participación y corresponsabilidad entre grupos bien definidos y competentes en cada área con el gobierno. En otras palabras, se pasaría de un quehacer público individualista a uno compartido, es decir, en donde “no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática...”¹⁷²

Los foros se compondrían por una serie de representantes de la SHCP como el ente encargado de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, por miembros de la Cámara de Diputados y Senadores, por todas aquellas organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en su elaboración, por representantes del sector privado, agrupaciones campesinas, indígenas y de obreros, en términos laxos, por todo aquel miembro de la sociedad interesado en el asunto. Un espacio en donde la confluencia de propuestas, opiniones y percepciones heterogéneas arrojarían una serie de directrices uniformes en el accionar gubernamental durante seis años. Foros entendidos como:

¹⁷² BOBBIO, Norberto. *Citado en*, LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, México, UAEM-IEEM, 2004, p. 115

“Espacios públicos de naturaleza autónoma, que operan de manera autoreferente y que surgen de la necesidad de los actores de actuar estratégicamente a partir de una racionalidad construida sobre las bases de la negociación, el cabildeo, la cooperación y la disponibilidad para lograr sus objetivos de manera corresponsable”¹⁷³

Aunado a ello, los foros perseguirían objetivos precisos establecidos por la SHCP, con la finalidad de no caer en discusiones y debates sin trascendencia para el objetivo que se persigue, a saber, la elaboración del documento que regirá la actividad gubernamental en un periodo de seis años, el Plan Nacional de Desarrollo. Opiniones en torno a estrategias de combate en la erradicación y minimización de las problemáticas sociales, propuestas relacionadas con el camino a seguir en la dimensión de la política económica y social, ideas para la fijación de los objetivos rectores en los diversos nichos de acción del gobierno, serían algunos de los puntos en discusión dentro de los foros de consulta ciudadana.

Por otro lado, las investigaciones provenientes de los sectores académicos tendrían como característica la búsqueda de nuevos mecanismos en el combate de las problemáticas sociales, un proceso en donde la participación ciudadana se da de forma más razonada y con una calidad mucho mayor en el entendimiento de los procesos y acciones gubernamentales en la búsqueda de minimizar o erradicar un problema recurrente en un espacio y temporalidad determinada.

La sobrerregulación en México es una problemática común, el proceso de legislación es entendido como el medio por excelencia para la resolución de los problemas sociales cuando sólo representa el primer paso en la búsqueda de mejorar los niveles de vida de la ciudadanía. El aterrizar o llevar a la realidad los mecanismos y procesos postulados en las leyes es en realidad el paso más trascendental para la consecución de buenos resultados en la actividad

¹⁷³ LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos, *Op. cit.*, p. 123

gubernamental. La ley propuesta no pretendería caer en este error, vendría a complementar lo estipulado en la Ley de Planeación y demás criterios legales existentes en la materia, el objetivo de la ley es el fortalecimiento en materia legal de un factor neurálgico de la planeación en México, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

A la luz de una nueva ley en la materia, es de vital importancia entender el papel que jugaría la Cámara de Diputados y la de Senadores entendidos como los dos principales actores en el proceso legislativo de México. Toda iniciativa de ley, de acuerdo al artículo 71 constitucional, sólo puede provenir de tres entes, a saber, el Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión y legislaturas locales. Debido a que la resolución de la ley en propuesta no sería una tarea exclusiva de una cámara, ésta se discutiría de forma sucesiva en ambas cámaras para llegar a su aprobación y puesta en práctica. Las discusiones al interior de las cámaras tendrían como objetivo trascendental dos aspectos: un debate en torno a cuales serían los mejores medios y mecanismos para impulsar una verdadera planeación democrática y cuales serían los entes gubernamentales encargados de dar coherencia y sentido al SNPD.

El planteamiento de principios de acción en el SNPD es una tarea necesaria que complementaría lo estipulado en la ley en propuesta, la fijación de éstos permitiría el encumbrar de forma positiva la planeación corresponsable en el país. Cuatro principios respetaría el accionar gubernamental y social dentro del sistema de planeación en México: el principio de transparencia, publicación, corresponsabilidad y pluridad. El primero de los principios, se encaminaría a tratar de evitar escenarios en los cuales la discrecionalidad y las actitudes unilaterales fuera la norma en el actuar gubernamental a través de un flujo de información gobierno-sociedad civil eficiente y de calidad. El segundo principio, la publicación, establecería los parámetros en materia de difusión de los resultados obtenidos dentro de los foros específicos de planeación e investigaciones académicas, es

decir, buscaría establecer cual fue la ingerencia real de otros sectores en la elaboración y estructuración del Plan Nacional de Desarrollo.

La corresponsabilidad, principio *sine qua non* de la planeación democrática señalaría la importancia de la interacción entre el sector público, social y privado en la fijación de directrices de planeación en un lapso de tiempo determinado, el arribo a consensos provenientes de la diversidad de posturas y formas de entender la realidad de un actor a otro permitiría la hechura de diversos escenarios en la lucha contra las problemáticas sociales. La pluralidad, característica de las sociedades democráticas representaría a la luz de la ley en propuesta un principio toral de la planeación democrática y por ende una pieza clave dentro del SNPD.

Una ley que tendría como principal objetivo el consolidar una "...planeación ampliamente participativa, obligatoria para el sector público e inducida y concertada con los sectores social y privado, en el entendido de que los compromisos libre y responsablemente concertados se vuelven también exigibles."¹⁷⁴ Lograr de una vez por todas dar el salto de una planeación unilateral y discrecional, hacia una en donde los principios de corresponsabilidad, democracia y transparencia sean la regla.

Un proceso difícil de implementar de la noche a la mañana, no obstante, tangible y probable en el tiempo y el espacio, los cambios de procedimientos gubernamentales tan arraigadas aunado a los de actitud en el nivel de lo profesional son difíciles de consolidar. Una reforma en la actualidad en materia de programación y presupuestación no tiene que ser radical sólo debe pretender la focalización de las principales dificultades con la intención de corregirlas para mejorar el sistema presente.

¹⁷⁴ CARRILLO Castro, Alejandro, La reforma administrativa en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, 1980, p. 167

Así, la propuesta de una Ley Reglamentaria del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se erige y toma fuerza y un grado alto de factibilidad sobre lo mencionado anteriormente, no se pretende caer en una práctica legalista en la solución de la problemática en análisis, factor socorrido del gobierno de México en otras áreas, sólo plantear una posible solución ante un problema obvio del sistema programático-presupuestal mexicano.

3. Consideraciones en el ámbito de lo estructural

Una instrumentación legal en el área de lo organizacional pretende evitar la duplicación de funciones, puntualiza responsabilidades y facilita la coordinación entre diversos órganos. La simplificación estructural con miras a mejorar el accionar gubernamental y dar respuesta de forma más eficiente a las demandas de la sociedad es una tarea socorrida por las administraciones públicas actuales, en el caso de México dos esfuerzos trascendentales en este rubro, la reforma administrativa impulsada por José López Portillo y la lucha de Miguel de la Madrid en la consolidación de una planeación democrática real. Dos direcciones puede seguir un replanteamiento estructural, a saber, la reducción o aumentación de dependencias y entidades administrativas o bien sólo el reacomodo de funciones y responsabilidades.

Durante el periodo presidencial de José López Portillo, con la mira de consolidar la reforma administrativa, impulsó la creación de nuevas secretarías y una legislación en materia administrativa, entre estos cambios estructurales se dio la aparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto “encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento –tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión.”¹⁷⁵ Aunado a ello, la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre

¹⁷⁵ FLORES Caballero, Romeo R. *Op. cit.*, p. 289

de 1979, fueron un claro ejemplo de un replanteamiento estructural y una instrumentación legal en lo organizacional.

Las tareas de planeación y programación en México, históricamente se han depositado en diversos actores, en la actualidad el Poder Ejecutivo vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega el rol más importante dentro del sistema programático-presupuestal, es decir, se encarga de la realización de dos de los documentos de planificación con mayor relevancia, el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, dicha secretaría es la responsable de igual forma, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de velar en términos generales por la actividad financiera gubernamental, es decir, es la responsable del cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos; planea coordina, evalúa y vigila el sistema bancario del país; maneja la deuda pública de la federación; proyecta y calcula los ingresos de la federación y la planeación nacional del desarrollo, entre otras cosas.

Así y con la finalidad de dar coherencia a la planeación, programación y presupuestación es de vital importancia que estas tareas se encuentren bajo la misma estructura orgánica para lograr “una verdadera integración operativa de dichas funciones complementarias”¹⁷⁶ Una cuestión de orden orgánico administrativa que de no darse así “...da lugar, casi siempre, a la mencionada ejecución en paralelo, que termina limitando o anulando su efectividad operativa.”¹⁷⁷ Una operatividad que tiene que relacionarse en el ámbito de lo programático, es decir, tiene que existir una corresponsabilidad clara entre lo que se asigna o presupuesta; con las metas y objetivos en el corto y mediano plazo al interior de cada unidad ejecutora de gasto; y con los objetivos globales de largo plazo estipulados en el plan de desarrollo.

¹⁷⁶ CARRILLO Castro, Alejandro, *Op. cit.*, p. 176

¹⁷⁷ *Ídem*, p. 174

Es evidente que en la actualidad no existe una dispersión de funciones y responsabilidades alarmante en la actividad programático-presupuestal en México debido a que el desarrollo histórico en materia legal dentro del área en análisis se ha encargado de definir y establecer de forma clara y puntual cuales son los actores, temporalidades y tareas a realizar dentro de la planeación, la problemática no se encuentra en este aspecto, sino en la dinámica rutinaria al interior de las dependencias y entidades administrativas con la cual se realizan estas tareas. La existencia de cuadros profesionales en la materia es un elemento trascendental en cada unidad administrativa de gasto, la falta de ello invariablemente conduce a la elaboración de programas operativos anuales y presupuestos contruidos en función de una actitud rutinaria.

Una de las premisas primarias de la presupuestación base cero es la revisión y justificación total de los recursos ha utilizar año tras año, el resultado lógico de esta acción es la eliminación de actitudes rutinarias en la tarea y la consolidación de un verdadero ejercicio de presupuestación. En México, el sistema presupuestario responde a los principios teóricos estipulados por el sistema por actividades y programas, es decir, se pone especial atención a lo que se realiza y no a lo que se adquiere, no obstante, la implementación de la premisa de justificación de los gastos años tras año en todas las dependencias y entidades es un factor para la mejora del sistema programático-presupuestal mexicano.

Una obligación de toda dependencia administrativa es la elaboración cada año de un programa operativo anual que aterrice en el corto plazo lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo y un presupuesto anual en el cual se expresan en términos numéricos los requerimientos necesarios para poner en marcha sus subprogramas y sus actividades. A partir de este último documento y previo análisis la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de consolidar un anteproyecto de presupuesto de egresos que toma en cuenta las necesidades de cada unidad de gasto dentro de la administración pública federal. La falta de verdaderos especialistas en el tema de programación y presupuestación es

frecuente dentro de las dependencias, una carencia estructural que origina programas débiles y presupuestos basados en la rutina, el reclutamiento de los mejores cuadros profesionales es y deberá ser siempre la principal tarea y objetivo de todo gobierno en la actualidad que opere bajo los principios del servicio profesional de carrera en la administración pública.

Teniendo presente que toda dependencia y entidad de la administración pública centralizada y paraestatal, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe conducir sus actividades de forma programada y con base en las políticas establecidas por el Poder Ejecutivo para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, la existencia de una unidad encargada de las tareas de planificación al interior de toda dependencia administrativa que trabaje bajo marcos de eficiencia y eficacia es de gran importancia, una subdirección o dirección que debe tener como características:

- a) Capacidad de dar coherencia y coordinación operativa a las tareas de planeación-programación-presupuestación.
- b) Capacidad de dar respuesta de forma eficiente, eficaz, racional, responsable y honesta a las contingencias características del servicio público.
- c) Debe estar formada por administradores públicos especialistas en el tema, es decir, con un buen manejo de las técnicas programático-presupuestales.
- d) Debe actuar siempre con la finalidad de consolidar en el corto y mediano plazo, los objetivos y metas globales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Nuevos planteamientos o reformas en cualquier área acarrea consigo, de acuerdo con Alejandro Carrillo Castro, la búsqueda de un tipo nuevo de administrador público, así bajo una nueva forma de entender las tareas de planeación-programación-presupuestación se vuelve de vital importancia un replanteamiento

del perfil del servidor público encargado de dar coherencia a estas tareas al interior de cada entidad administrativa, en otras palabras, un administrador público capaz de responder de forma eficiente a las nuevas exigencias desprendidas de una evolución en su campo de acción.

“...que tenga como característica la capacidad personal de tolerar y enfrentarse a la creciente complejidad de los problemas; habilidad para negociar, persuadir e integrar creativamente conceptos y soluciones; aptitud para reconocer y soportar alternativas, en algunas casos contradictorias; entereza suficiente para aprender y olvidar, para aceptar riesgos y admitir errores; para conocer a fondo su circunstancia, en la conciencia de que la información accesible siempre será incompleta y que habrá de ser interpretada con instrumentos imperfectos; en fin, capacidad para adaptarse a condiciones nuevas, inesperadas –e incluso incontrolables- sin renunciar por ello a los objetivos y valores nacionales y universales de mayor trascendencia.”¹⁷⁸

En México, la existencia de una ley del servicio profesional de carrera todavía en proceso de implementación cuyo principal objetivo es “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”¹⁷⁹ Representa el primer esfuerzo y más importante para eliminar viejas prácticas en el reclutamiento de personal e impulsar cada vez más la existencia de los mejores cuadros de profesionales en el servicio público, aunado a la capacitación constante del servidor público.

En la medida en que se empiezan a consolidar y reflejar los deterioros en los niveles de vida de las sociedades, se vuelve una exigencia la búsqueda de nuevas formas de acción encaminadas a la satisfacción de las necesidades básicas dentro de la sociedad. Las reformas estructurales en el ámbito de lo fiscal y

¹⁷⁸ Naciones Unidas. *Citado en*, CARRILLO Castro, Alejandro. *Op. cit.*, p. 168

¹⁷⁹ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Artículo 2

financiero, aunadas a los cambios de actitud y profesionalización de los cuadros dentro de la administración son dos elementos a encumbrar para lograr una construcción de mejores escenarios en el accionar gubernamental. Una reforma fiscal que no sólo debe apuntar a la creación de nuevos impuestos o al aumento de ciertas tasas para la recaudación de más dinero, debe estar encaminada a la búsqueda de nuevas directrices y mecanismos fiscales que permitan el crecimiento de la base de contribuyentes cautivos y fomente un sistema fiscal claro y transparente.

Reformas en el área de lo político, administrativo, fiscal, y organizacional que tienen la pretensión de “promover la actualización permanente de la estructura, de los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal para su operación coordinada, eficiente y honesta.”¹⁸⁰ Nuevos procedimientos y mecanismos en el actuar gubernamental que respondan de forma racional a la coyuntura actual dentro del país, es decir, la modernización de la administración pública debe ser entendida como una constante en el tiempo y el espacio en la consecución de más y mejores resultados.

El respeto y el tomar en cuenta una serie de principios básicos con validez general dentro de las tareas de programación y presupuestación, propuesta desarrollada por diversos estudiosos del tema, representaría un punto a estipular dentro de la Ley Reglamentaría del Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios que dan coherencia, organización y eficiencia dentro de estas tareas, además de facilitar su comprensión y hechura misma. En la dimensión de la programación estos principios serían: la racionalidad, previsión, unidad, universalidad y continuidad

En la programación la racionalidad pretende la hechura de programas íntegros resultado de un actuar correcto e inteligente, todo responsable de la elaboración en más o menos medida de los programas operativos anuales al interior de toda

¹⁸⁰ CARRILLO Castro, Alejandro, *Op. cit.*, p.159

dependencia debe actuar en función de este principio para la obtención de resultados de calidad. La previsión genera escenarios de certidumbre desprendidos de la elaboración de evaluaciones de una problemática dada, en el caso de México, el respetar este principio señalaría dentro de cada entidad administrativa cuales son las actividades que se deben realizar para la solución de cierta demanda o bien los tiempos y responsables.

No puede existir un ente administrativo u orden de gobierno que quede fuera de la actividad programática realizada año tras año, la universalidad tercer principio de la programación postula lo previamente señalado. Como complemento, la unidad señala que la obtención de buenos resultados globales radica en la coordinación de esfuerzos de programación entre los diversos actores. En México, la falta de ello es una realidad, la coordinación entre órdenes de gobierno y dependencias no se percibe en la lucha contra las problemáticas sociales. El llevar a la realidad o bien consolidar estos dos principios complementarios eliminaría de inmediato la existencia de esfuerzos individualistas, dispersos y sesgados; y se lograría una lucha multisectorial e integra ante las adversidades de la sociedad mexicana.

El borrar o cortar de tajo los programas de acción al inicio de una nueva administración y proponer otros es la regla en México, pocos sobreviven y por ende la inexistencia de una continuidad es evidente. Cada nueva administración no puede empezar desde cero, es de radical importancia el estudio de pasados programas para comprender los beneficios que arrojaría en el tiempo y el espacio el darles continuidad, no se trata de una lucha entre partidos o ideologías al momento de la elaboración de las directrices que perseguirá una administración, la pretensión es dar una respuesta eficiente e inteligente a las demandas sociales, una meta que se puede alcanzar con la implementación y respeto de los principios ya señalados.

En el área de lo presupuestal existen, de igual forma, una serie de principios rectores que encauzan dicha actividad, así se tiene que la universalidad, unidad, anualidad, claridad, equilibrio presupuestario, acuciosidad y publicidad son los más representativos. Su implementación en el caso de México no es clara por ello es vital el plasmar dentro de la Ley Reglamentaria del SNPD, estos principios como una regla en el actuar presupuestal año tras año, dos vías ideales para lograrlo, en primer lugar la constante capacitación del servidor público debe darse en función de esta postura y en segundo lugar las exigencias del gobierno en el reclutamiento de cuadro profesionales en la tarea presupuestaria deben estar acorde con lo señalado.

La presupuestación no puede presentar signos de sesgo, es decir, toda y cada una de las unidades ejecutoras de gasto deben realizar un presupuesto operativo anual. La universalidad entonces evita la existencia de problemas de ejecución, control y evaluación de los presupuestos desprendidos de la existencia de cuestiones extrapresupuestales. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la responsable de dar coherencia a todos los esfuerzos parciales que representan los anteproyectos de presupuesto de cada dependencia y entidad pública.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Ingresos representan los dos documentos presupuestales de mayor importancia, en función de una visión tradicional de las finanzas públicas el principio de la unidad no es respetado ya que la presentación de un sólo documento que integre ingresos y egresos para facilitar la revisión y aprobación del presupuesto es su premisa. Su implementación, de acuerdo con Maurice Duverger, da claridad y orden; y permite un control más eficiente, la situación reinante de desconfianza hacia el gobierno por parte de la sociedad mexicana obliga a que su accionar se realice cada vez más bajo marcos de transparencia y orden, por ello, la importancia del respeto del principio en cuestión.

La anualidad, publicidad y equilibrio presupuestario son tres principios respetados en la actividad presupuestaria del país y no representan un punto en discusión, es decir, existe una temporalidad precisa para la presupuestación estipulada en el artículo 74 constitucional, la obligación de publicar el presupuesto y la Ley de Ingresos veinte días naturales después de su aprobación se señala en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, y por último el equilibrio presupuestario no entra en discusión debido a las características mismas de las finanzas modernas, es decir, es un principio desfasado de la realidad actual.

Un gran error dentro de la actividad presupuestaria anual menciona Gonzalo Martner, son las estimaciones optimistas y las demandas abultadas de recursos, la acuciosidad pretende que la hechura del presupuesto se realice con base en criterios reales de la situación económica y financiera de cada país. Una tarea recurrente de las administraciones mexicanas es la estimación de ingresos irreales a partir del probable precio del petróleo, la presencia de la acuciosidad presupuestal en México es trascendental para la elaboración de presupuestos que correspondan con la realidad del país.

La complejidad que representa la hechura de un presupuesto cualquiera que sea su entorno es obvia, el entendimiento de técnicas presupuestales y de cuestiones financieras es necesario. No obstante, la presentación de éste por parte de los expertos en la materia hacia los entes encargados de su discusión y aprobación; y más aún hacia la sociedad debe darse en otros términos, es decir, con una claridad y simplicidad total. En México, lograrlo implicaría el allegar más a la sociedad las cuestiones financieras y presupuestales del país en lo general, la dispersión y complejidad de estas actividades en la actualidad provoca un efecto a la inversa que no estimula una relación sociedad civil-gobierno productiva en la materia.

La implementación de los principios ya analizados se lograría a partir de un proceso gradual que atacaría dos vetas: en primer lugar la formación de los profesionales en la materia y en segundo lugar el accionar rutinario en la elaboración de programas y presupuestos en el interior de las dependencias administrativas. La toma en cuenta de la realidad política y económica para su elaboración, aunado con la consolidación de estos principios originaria la elaboración de presupuestos reales y programas con metas factibles en el tiempo. La preservación y mantenimiento del sistema de planificación de la gestión pública actual en México, es una problemática que atenta contra la búsqueda del desarrollo integral y sustentable del país. La intensificación de los problemas sociales, la falta de escenarios de certidumbre en el accionar gubernamental, la existencia de esfuerzos dispersos y sesgados, la carencia de recursos y la falta de voluntad política son una serie de problemáticas que se desprenden de un sistema programático-presupuestal arcaico con problemas en su funcionamiento.

4. Consideraciones en el ámbito de lo político

Propuestas interesantes e inteligentes con la pretensión de mejorar la situación política, social y económica de todo país existen en buena medida, sin embargo, su implementación se ve limitada debido a la falta de voluntad política por parte de los grupos en el poder. Una voluntad entendida como la disponibilidad de los entes en posiciones estratégicas de poder para escuchar, analizar, entender y después implementar diversas propuestas provenientes de diferentes sectores dentro de la sociedad. Lograr cambios significativos en la relación gobierno-sociedad civil-sector privado es un paso importante para la definición de esfuerzos coordinados y corresponsales en la lucha contra las principales carencias dentro de un país. Una relación que en el caso de México es poco clara y perceptible, la mayoría de las veces se basa sólo en la dimensión de lo económico-financiero, es decir, una actitud paternalista del gobierno hacia los demás sectores

Resulta las más de las veces una tarea mucho más importante y productiva para ciertos grupos en el poder la lucha al interior de los partidos políticos para la obtención de sitios estratégicos de poder que la situación global del país, es decir, México es un país en donde se ve la política como la arena ideal para la obtención de beneficios de carácter particular y grupal. Una problemática tan arraigada y evidente que se transformó en una regla del accionar político dentro del país, la aparición de partidos políticos que desaparecen de un proceso electoral a otro, de familias y grupos en específico, no son un reflejo de la pluralidad de las sociedades democráticas actuales, son un claro ejemplo de la percepción que se tiene de la política dentro del país, es decir, uno de los mejores medios de enriquecimiento.

Como afirma Max Weber, se puede hacer política desde diversas posturas, es decir, como político ocasional, como profesión secundaria o como profesión principal. Además, el autor alemán plantea que existen dos formas de hacer de la política una profesión. “O se vive ‘para’ la política o se vive ‘de’ la política”.¹⁸¹ La gran diferencia entre estos dos políticos, es decir, entre quien vive “para” la política y vive “de” la política radica en la dimensión de lo económico, de acuerdo con Weber, el que vive “de”, busca la obtención de ingresos y beneficios personales dentro de esta arena y el que vive “para”, debe de tener una solvencia en lo económico que no se desprenda de su actuar político, en otras palabras, goza y disfruta en un sentido íntimo el ejercicio del servicio público con miras al bienestar común.

A partir de ello se desprende una pregunta, ¿qué hacer para lograr que los políticos vivan para la política? En el caso de México, el cambio de una actitud política tan consolidada se vislumbra verdaderamente como una tarea imposible, es la lucha de unos cuantos contra una masa que no quiere perder sus prerrogativas provenientes de un *status quo* benéfico para ellos en lo particular y para su grupo. Una tarea difícil debido a que lograr un cambio de actitud global es

¹⁸¹ WEBER, Max. *Op. cit.*, p. 17

poco probable ya que esto es un aspecto personal proveniente de otras cuestiones como la ética, educación, formación, cultural y personalidad de cada individuo. No queda duda, que la formación en las aulas del político profesional, que vive “para” la política, que goza del quehacer público es uno de los pasos más importantes para contrarrestar el actual *status* en materia política dentro del país.

Una actitud política pasiva, guiada y definida por la búsqueda de prerrogativas personales origina un escenario carente de propuestas para la solución de los problemas sociales. La existencia de políticos que viven “de” la política, en el caso de México, es el resultado de la presencia en el poder en todos los niveles por más de setenta años de un mismo partido político, un factor que no permitió la crítica como el camino más sensato en la búsqueda de nuevas formas de actuar. Aunado a ello, la falta de un contrapeso real, es decir, de un escenario plural y democrático con una confluencia de diversos partidos con una presencia significativa y otros sectores provocó la enajenación de la política en México por parte de un grupo de poder bien definido.

Los pesos y contrapesos en la política tienen como objetivo primordial la regulación del actuar de los grupos de poder y el contrarrestar los esfuerzos enfocados a secuestrar una actividad para beneficio propio. La sociedad civil debe ser entendida entonces como un contrapeso que vigile, observe y evalúe el actuar gubernamental, la relación sociedad civil-gobierno en la actualidad debe estar lejos de una mera reciprocidad en lo económico, los roles deben cambiar para beneficio de la comunidad ya que los esfuerzos de corresponsabilidad resultan una de las armas para combatir la inequidad social.

Actitudes egoístas dentro de la política tienen repercusiones en todas las aristas dentro de un gobierno, en materia financiera, económica, legislativa y social. La elaboración de documentos programáticos-presupuestales, de leyes, políticas económicas y financieras no debe responder a un capricho o ideología de partido se deben elaborar e implementar tomando en cuenta la realidad del país, no

tenerlo presente provocaría el trabajar bajo esquemas desfasados o irreales de la situación prevaleciente.

En materia financiera, la elaboración anual del presupuesto de egresos en México respeta una serie de reglas y fechas estipuladas en diversos ordenamientos legales, dentro de este proceso el cabildeo entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y las facciones partidistas al interior del Congreso de la Unión, más que un esfuerzo de discusión y análisis para arribar a consensos se percibe siempre como la búsqueda de imponer un proyecto financiero de forma unilateral y parcial que caracterice y de fortaleza al gobierno en turno.

La idea arcaica de gobiernos que todo la dan y que no necesitan de la ayuda de otros sectores para un mejor funcionamiento quedo atrás hace años, no obstante, la existencia de mecanismos y espacios en donde confluyan esfuerzos coordinados de diversos entes no es clara aún en México, el fortalecimiento de los espacios existentes y la elaboración de nuevos medios y arenas de corresponsabilidad gobierno-sociedad civil-sector privado es un reto para las futuras administraciones del país. El replanteamiento de la política es una tarea difícil y ardua que sólo el paso del tiempo, la existencia en buena medida de cuadros nuevos y profesionales de la política y la administración pública, y el cambio gradual de forma positiva de las relaciones claves dentro del sistema político podrán ir reivindicando.

La política y el actuar gubernamental representan para la mayoría de la ciudadanía una caja negra difícil de descifrar y entender, el análisis y estudio de sus procesos, medios y mecanismos se topa con una pared invisible que no permite entender más allá de lo meramente obvio y superficial, por ello, para la ciudadanía, la evaluación de la eficiencia de un servidor público, y en general del gobierno, está en estrecha relación con las mejoras particulares que percibe en una temporalidad determinada en diversas áreas, salud, educación, poder adquisitivo y alimentación por mencionar algunas. Por ello, el escrutinio de la

sociedad civil hacia la actividad gubernamental es un camino a tomar en la larga búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad gubernamental.

Toda agrupación, de acuerdo con Aristóteles en su libro *La política*, se organiza con miras al bien, y toda ciudad o sociedad política es la agrupación superior por excelencia que busca el bienestar común vía el escenario de la política. Por otro lado, Weber define a la política como “la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.”¹⁸² A partir de lo mencionado, dos escenarios a desarrollar, en primer lugar la política como una arena egoísta y unilateral entendida sólo como la búsqueda del poder por el poder mismo, y en segundo lugar la política como el medio idóneo de confluencia de ideas, propuestas y discusiones con la pretensión de consolidar el bienestar común.

El ideal de toda sociedad política, claro está, es el segundo escenario, en el caso de México, cabe preguntarse ¿cuáles fueron los factores internos que originaron la consolidación de una arena política caracterizada por actitudes egoístas por parte de sus principales actores? Uno de ellos fue la consolidación de un solo partido en el poder por más de setenta años, otro la inexistencia de grupos o partidos políticos reales que originaran un contrapeso que limitara el accionar de este grupo, además la política corrompida que vivimos en la actualidad se desprende de igual forma de la falta de una exigencia por parte de la sociedad organizada por mejores resultados y sobre todo por la existencia de políticos formados a la ligera sin un compromiso y lealtad al servicio público y a la comunidad.

El cambio de perfil del político actual se puede lograr con la inmersión de verdaderos profesionales y estudiosos de los principales temas de interés en el escenario de la política con nuevas ideas y formas de entender la relación

¹⁸² *Ídem*, pp. 8-9

sociedad-gobierno. Debe quedar bien clara la distinción entre un político formado en el día a día de la política y un politólogo formado en las aulas, caracterizado por el manejo de forma eficiente de todos los elementos metodológicos, teóricos y analíticos que le permiten el estudio de las diversas situaciones políticas dentro de un país. Así, ¿qué escenario tendría mejores resultados? Uno integrado en su mayoría por sujetos profesionales del tema (política) o uno en donde el grueso de los integrantes responde a una preparación rutinaria adquirida en el día a día de la política. En el caso de México, la respuesta se obvia, es necesaria la inserción en la política cada vez más frecuente de cuadros profesionales relacionados de forma directa con el quehacer público.

Por ello, en la dimensión de lo político dos aspectos se vislumbran como tareas de urgente implementación para administraciones futuras, en primer lugar lograr un cambio de actitud en los servidores públicos vía la integración de forma constante de profesionales en el quehacer público en la mayoría de las tareas y niveles; y en segundo lugar la creación de nuevas relaciones y la formación de lazos más estrechos entre diversos sectores en el combate de las problemáticas sociales, en otras palabras, el fomento de una corresponsabilidad gobierno-sociedad civil-sector privado que permitiría la generación de contrapesos, elemento básico en la regulación del accionar de los diversos actores.

5. Consideraciones en el ámbito de lo económico

El planteamiento de una política social y económica en todo gobierno es uno de los pasos principales que orientarán su accionar; a través de ellas el gobierno mediante la administración pública responden a las necesidades sociales con el pleno objetivo de aliviar los problemas de la sociedad y lograr un mejoramiento en el bienestar común de la ciudadanía. En términos claros y precisos la política social estipula las directrices que un gobierno seguirá en diversas áreas de acción como trabajo, educación, salud, cultura y vivienda por mencionar algunos; y la

política económica “es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos.”¹⁸³

El presupuesto lejos de ser entendido sólo como un instrumento financiero que se encarga de señalar de forma global y bruta los ingresos y egresos de un gobierno, en función de una idea más holística, debe ser entendido en México como una herramienta de política económica y social que pretende una distribución de los ingresos de forma justa y un desarrollo para abatir las condiciones de precariedad de la sociedad. El trabajar con visiones parciales o sesgadas en el entendimiento del presupuesto de un gobierno origina la existencia de criterios financieros que no toman en cuenta todo el espectro de repercusiones que tiene este instrumento al momento de su elaboración. El experto en la materia tiene la obligación entonces de trabajar con base en una racionalidad técnica que interrelacione los objetivos establecidos en cada programa con los responsables, tiempos, costos y objetivos globales que pretende la elaboración de un presupuesto.

“[Así], el nuevo tipo de presupuesto que reclama hoy día la administración pública debe formularse y ejecutarse con auxilio de técnicas similares a las que se emplean en los procesos de planificación. Debe poder indicar los resultados que se pretenden obtener, así como sus costos; pero debe, asimismo, permitir ser administrado y controlado con la minuciosidad que requiere el manejo de los fondos públicos. El presupuesto debe ocuparse ya no sólo del control jurídico-contable de las operaciones financieras del gobierno, sino que debe además servir de instrumento de ejecución de los planes generales de desarrollo, contribuyendo así al incremento de la eficiencia en la producción de los servicios estatales.”¹⁸⁴

O bien en palabras de Alan Williams, el presupuesto como instrumento de política económica es y permite la realización “...de un examen amplio de la situación económica general, una oportunidad para justificar, por un lado, las acciones del gobierno en el pasado, y persuadir a la gente de la aptitud de

¹⁸³ HERSCHEL, Federico J., *Política económica*, México, Siglo veintiuno editores, 9ª edición, 2000, p. 11

¹⁸⁴ CARRILLO Castro, Alejandro, *Op. cit.*, p. 178

cualquier medida que pueda proponer para el futuro, o, por otro lado, para atacar o criticar el manejo de la situación por parte del gobierno. También se lo utiliza con frecuencia como un medio para divulgar los deseos del gobierno en lo que concierne al comportamiento de determinados sectores, individuos o empresas de la economía, ya sea como un intento de mejorar las medidas reales propuestas, o a veces como un sustituto de cualquiera de esas medidas.”¹⁸⁵

Los impactos de las medidas presupuestarias tomadas en una temporalidad dada son difíciles de captar en el ámbito de lo económico en la inmediatez, es decir, el aumento en el pago de un impuesto como medida para lograr una mayor recaudación por parte del gobierno impacta en diversas aristas del espectro económico de la nación, en lo individual, sectorial, y empresarial por mencionar algunas. Al respecto Alan Williams menciona, “...en un sistema económico moderno, altamente integrado sensible y muy interdependiente, no se pueden identificar con facilidad los efectos de cualquier medida en particular, y menos aún se los puede <<encerrar>> dentro de un sector determinado o confinarlos a una cierta variable.”¹⁸⁶

Por ello, las más de las veces los resultados provenientes de una medida en particular para un sector dado acarrearán consigo una serie de impactos no previstos en otros nichos de acción del gobierno, así, el presupuesto moderno, entendido como instrumento de política económica, debe ser utilizado con cautela y comprendido desde una postura holística ante posibles reacciones imprevistas en un espectro mucho mayor de ingerencia, en otras palabras, un enfoque general del presupuesto como herramienta de política económica, “...evidencia también los peligros inherentes a permanecer tranquilos con el conocimiento muy superficial del impacto del presupuesto...”¹⁸⁷

La fijación de los criterios de política económica, es decir, las directrices fundamentales, estrategias, procesos y medios que asumirá un gobierno en una

¹⁸⁵ WILLIAMS, Alan. *Op. cit.*, p. 276

¹⁸⁶ *Ídem*, p. 277

¹⁸⁷ *Ídem*, p. 279

temporalidad determinada en busca del desarrollo de la sociedad es uno de los tantos pasos a dar para consolidar un buen proceso de planeación de la gestión pública. La elaboración de estos criterios recae en el Poder Ejecutivo que los presenta junto con el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos al Congreso de la Unión para su análisis y aprobación. El presupuesto anual en México, debe insertarse entonces en un escenario mucho más global en donde el grado de ingerencia de este instrumento permita alcanzar un desarrollo común y una redistribución de los ingresos en función de las necesidades reales dentro de la sociedad.

El sistema programático-presupuestal de todo país representa la espinal dorsal de la actividad gubernamental, la finalidad de este es la fijación de objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo, el establecimiento de una política económica y social, la estipulación de programas operativos anuales al interior de toda y cada una de las dependencias administrativas, en términos generales, se encarga de dar orden y coherencia a los esfuerzos del gobierno encaminados a dar respuesta a las demandas de la sociedad. La fijación de las políticas a seguir en cada sector, o dicho de otra forma en cada nicho de actividad gubernamental es un proceso que se realiza de forma unilateral y rutinaria de una año a otro o de una administración a otra, no existe una participación de la sociedad en *strictu sensu* en la elaboración de las políticas, esta se da más bien en términos de entender a la sociedad como un demandante de algún servicio que se desprende del actuar del gobierno.

El paso de una presupuestación tradicional basada en la rutina y enfocada sólo a cuestiones jurídico-contables hacia un proceso moderno con la pretensión de prestar mayor atención a lo que el gobierno realiza y como lo hace es una tarea que no termina de consolidarse en México, sólo se podrá lograr en la medida en que los grupos en el poder entiendan y perciban los beneficios característicos de un sistema programático-presupuestal moderno, aunado al buen manejo de la política económica y social.

El perfeccionamiento de las actividades de programación y presupuestación, es decir, la búsqueda constante de mejoras en función de la hechura periódica de diagnósticos y pronósticos de la situación es una tarea fundamental de todo gobierno.

Las propuestas desarrolladas con anterioridad dentro del marco financiero de México responden a un esfuerzo analítico por dar solución a algunas de las problemáticas y debilidades de este sistema, la factibilidad en su implementación responderá entonces al grado de fortaleza que encuentren en la dimensión de lo político, económico y social. La percepción cotidiana y cada día más constante de un país con una iniquidad económica hace notar la necesidad de nuevas formas de actuar en pro de los sectores más desprotegidos, un buen gobierno con buenos resultados en ojos de la ciudadanía debemos recordar ésta en función de la consolidación de mejores niveles de vida. Por ello, las propuestas anteriormente desarrolladas encaminadas a una mejora gubernamental están elaboradas con la finalidad de perseguir la meta por antonomasia de todo Estado, a saber, el bienestar y la justicia social.

CONCLUSIONES

Toda sociedad política, en función de una idea aristotélica, busca el bienestar común como una meta primigenia, en la actualidad la existencia de un gran número de personas en una situación de pobreza es el resultado de gobiernos, la más de las veces, parciales y en búsqueda de prerrogativas personales y grupales o bien de administraciones con carencias en sus procesos y mecanismos de acción para la satisfacción de las demandas de la sociedad.

El bienestar común concepto amplio en su entendimiento, va más allá de la mera satisfacción de servicios y demandas del gobierno hacia la sociedad, hace referencia a una situación global de orden y respeto social, pretende la existencia de un ambiente interno cívico pacífico dominado por la ley y de un externo de convivencia con otros Estados de beneficio para el desarrollo y crecimiento mutuo, dicho de otra forma, es un fin sin el cual el accionar gubernamental no tendría puerto al cual arribar, es y será el motor de todo gobierno a través del mundo.

Las concepciones y fundamentos tradicionales en función de los cuales la idea de Estado surge se encaminan, no importa la corriente de pensamiento, a una idea de sociedad civil o política con la pretensión de alcanzar mejores niveles de vida y convivencia más allá de lo experimentado en una situación de naturaleza muchas veces violenta o caótica.

De acuerdo con las ideas de Locke, Rousseau y Kelsen, el Estado es entendido como la máxima organización política de la sociedad que tiene entre sus pretensiones la consolidación de mejores escenarios de vida, convivencia y seguridad a través de la existencia de mecanismos regulatorios en manos de la comunidad que garanticen orden y respeto en un entorno bien definido.

La revitalización en el entendimiento de la interrelación Estado-gobierno-administración pública a partir de la hechura de investigaciones modernas que

tomen en cuenta las nuevas características de las sociedades democráticas actuales es el camino a seguir para cambiar la situación de carencia en la cual se encuentran numerosas personas en el mundo.

El entendimiento pleno de las tipologías clásicas de gobierno propuestas por Aristóteles, Montesquieu y Maquiavelo, brindan un encuadro histórico-político necesario para la comprensión de las peculiaridades de los gobiernos actuales y de las relaciones entre los diversos grupos que tienen el poder al interior de un gobierno.

Los gobiernos son aquel conjunto de órganos que ostentan el poder y tiene como finalidad el aterrizar los objetivos del Estado en función de un actuar racional y con eficiencia dentro de sus cuadros operativos, todas sus actividades deben darse bajo marcos de transparencia, cooperación, igualdad y representación, es decir, con un respeto de los principios de la democracia.

La modernización y profesionalización de la administración pública debe encaminarse a la eliminación de viejas prácticas características de un sistema burocrático exacerbado, es decir, el fortalecimiento de un nuevo paradigma administrativo es una labor de gran importancia para los gobiernos actuales con el objetivo de actuar bajo marcos de eficiencia, eficacia, racionalidad, honestidad y entendimiento del servicio público

La administración pública es la parte ejecutiva de un gobierno, está relacionada de forma directa con el manejo, planeación, programación y presupuestación de los recursos humanos, materiales y financieros para satisfacer las necesidades de la sociedad, es el gobierno en acción, no puede ser entendida alejada de la política, su pretensión fundamental es la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, la eficiencia, eficacia y racionalidad son los principios bajo los cuales se desenvuelve, es y será un factor total en la búsqueda del bienestar social.

La existencia de un país como México con más de 40 millones de personas en estado de pobreza extrema y otros países con una situación similar es el resultado entre otras cosas de un factor interno, la falta de voluntad de sus gobernantes para erradicar dicha problemática, y de un factor externo, un sistema económico mundial del cual los países más poderosos se ven altamente beneficiados.

Trabajar en función de nuevas concepciones, perspectivas y mecanismos *ad hoc* con cada uno de los escenarios políticos, económicos y sociales de cada país es de vital importancia para consolidar una idea de modernización necesaria para atacar desde diversas aristas problemáticas recurrentes y cambiantes de las sociedades mundiales.

Orden, racionalidad y buenos resultados son los efectos positivos de actividades gubernamentales realizadas de forma planificada, la falta de ello origina y fortalece con el paso del tiempo al interior de las entidades y dependencias administrativas actitudes rutinarias sin una visión del mediano y largo plazo en la consecución de los objetivos planteados en los documentos de planeación global o nacional.

El estudio, análisis y discusión de los conceptos, normatividad, principios y mecanismos característicos del sistema programático-presupuestal mexicano, llevan a definirlo como un eje rector de la actividad gubernamental en la consecución de objetivos y metas planteadas en función de un esfuerzo de planeación democrática y plurilateral.

La planeación corresponsable en México, debe consistir en la socialización de la toma de decisiones de forma racional a través de la realización de foros de discusión encaminados al análisis objetivo de propuestas y opiniones provenientes de otros sectores de la sociedad, de la hechura de investigaciones por parte de los sectores académicos y del fortalecimiento de los espacios de interrelación entre

los diversos actores interesados en el tema, con el fin último de llegar a consensos en la fijación de directrices y objetivos comunes en el ámbito de lo político, económico y social.

La presupuestación, entendida a partir de una visión tradicionalista de las finanzas públicas, es la expresión en términos brutos y globales de los ingresos y egresos de un gobierno, o bien desde una postura más moderna es una herramienta de política económica útil para la ejecución de los planes generales de desarrollo, es un proceso trascendental para dar solución a las carencias y necesidades básicas de la sociedad, de ahí, la importancia de entenderlo desde una visión holística.

El paso de una presupuestación tradicional basada en la rutina y enfocada sólo a cuestiones jurídico-contables hacia un proceso moderno con la pretensión de prestar mayor atención a lo que el gobierno realiza y como lo hace es una tarea trascendental para el gobierno mexicano con la pretensión de lograr un actuar financiero eficiente, racional y de calidad.

La redefinición de la política mexicana hacia una verdadera arena de confluencia de ideas y propuestas provenientes de diversos sectores, debe ser entendida hoy en día como uno de los objetivos primigenios de todo aquel actor interesado en mayor o menor grado en los asuntos de interés público

Las peculiaridades de las nuevas sociedades democráticas modernas más críticas y participativas han originado al interior de todo gobierno que respeta esta bandera, la búsqueda de nuevas formas de interrelación con la sociedad civil y el sector privado en su lucha contra la erradicación o minimización de los problemas sociales.

La construcción de espacios públicos, entendidos como aquellas arenas de confluencia de perspectivas, propuestas y visiones provenientes de diversos

sectores con el objetivo de arribar a consensos en la definición de directrices comunes de acción para el bienestar común, es una actividad impostergable para los gobiernos actuales debido a la proliferación de ciudadanos cada vez más interesados en las cuestiones de interés público.

La hechura de leyes no debe ser entendida como la solución final de un problema social, lo verdaderamente importante para lograr este objetivo es la implementación de los mecanismos y medios estipulados en las leyes en función de los cuales se pretende atacar una problemática dada.

La falta de claridad en los criterios y mecanismos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su olvido, como pieza clave de la planeación en México con el paso de la historia, es el resultado de la carencia de una normatividad en específico encargada de dar sentido a este instrumento, la creación de una Ley Reglamentaría del Sistema Nacional de Planeación Democrática responde de forma precisa al problema señalado.

La eliminación de actitudes rutinarias, visiones cortoplacistas, acciones sin correspondencia con lo programado en un periodo determinado y la inmediatez en el servicio público mexicano, se logra con el inculcamiento de una serie de principios de programación como: la previsión, racionalidad y continuidad por mencionar algunos y con el constante reclutamiento de verdaderos cuadros profesionales en el quehacer público.

El realizar de forma consecuente evaluaciones que arrojarían la situación en la que se encuentra algún problema dado, debe ser una labor que caracterice al gobierno mexicano en su lucha por encontrar alternativas de calidad y eficiencia para la consecución de sus metas y objetivos.

La forma más coherente y racional de realizar las acciones gubernamentales en un entorno y periodo determinado es a través de la hechura de ejercicios serios

de planeación, programación y presupuestación, esto sólo se puede lograr en la medida en que estas actividades sean comprendidos desde una perspectiva holística para entender sus ventajas y desventajas en el tiempo y el espacio.

El proceso de planeación, junto con la programación y presupuestación se deben de realizar en todas las áreas, niveles y órdenes de acción de un gobierno, el no realizarlo es reflejo de una falta de coordinación y universalidad que origina esfuerzos sesgados y parciales en el combate de los problemas sociales.

La identificación de las oportunidades, fortalezas, debilidades y posibles amenazas dentro de una organización, objetivos de la planeación estratégica, son tareas de vital importancia en la construcción y fijación de las directrices y políticas bajo las cuales se dará el accionar gubernamental en un periodo determinado.

La construcción de escenarios futuros, la formulación de diagnósticos, la determinación de objetivos y el diseño de estrategias son una serie de tareas que facilitan el curso de acción de los gobiernos en la búsqueda de minimizar los problemas sociales a través de un actuar racional.

El buen entendimiento de los principios de la planeación estratégica por parte de los servidores públicos encargados de las actividades de planeación al interior de las dependencias y entidades de la administración pública mexicana es de vital importancia para la consecución de sus objetivos particulares.

La complejidad y dimensión misma que implican los problemas en materia de salud, educación, vivienda y trabajo por mencionar algunos obliga a redoblar esfuerzos en la búsqueda de perfeccionar el sistema programático-presupuestal mexicano.

Gobiernos con una racionalidad perfecta en su accionar y toma de decisiones es una utopía más que una realidad palpable, sin embargo, diversos

procesos y actividades permiten el estar cada vez más cerca de ello, el objetivo de la planeación, programación y presupuestación se debe recordar es la consolidación de este escenario de racionalidad perfecta.

La racionalidad gubernamental es entendida como aquella capacidad operativa, instrumental y estructural con la que cuenta una administración para tomar de forma inteligente una decisión o bien para decidir cual es el mejor camino a seguir entre un número significativo de posibilidades en una temporalidad determinada

El actuar gubernamental mexicano por más de setenta años se basó en un autoritarismo exacerbado que no permitió entender en la crítica, en la existencia de contrapesos y en la corresponsabilidad con otros sectores una posibilidad de ejercer el poder a favor de los sectores más desprotegidos y una forma de retroalimentación operativa.

Es desproporcionado y excesivo pensar que las propuestas, discusiones, y análisis desarrollados a lo largo de la investigación representan el hilo negro que todos estaban buscando para la solución de las problemáticas sociales.

El trabajo realizado debe ser entendido sólo como un esfuerzo académico para lograr, de forma metodológicamente correcta, una investigación cuyos resultados puedan ser apreciados como una fuente de consulta con un respaldo científico real por los interesados en el tema y quehacer público.

Se tiene presente la complejidad y dimensión del sistema programático-presupuestal mexicano como un objeto de estudio con muchas más aristas de las desarrolladas y contempladas en esta investigación, su estudio y análisis queda abierto.

BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF, Russel L., Un concepto de planeación de empresas, México, Editorial Limusa, 1993.

APPLEBY, Paul Henson, “Administración pública y democracia” en, Administración Pública. Ensayos en honor a Paul H. Appleby, México, Herrero Hermanos, 1967.

ARISTÓTELES, La política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2000.

ARRIAGA Conchas, Enrique, Finanzas públicas de México, México, Instituto Politécnico Nacional, 2ª edición, 2001.

BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

BOUVIER, Michel, *et. al.*, Finances publiques, Paris, LGDJ-Montchrestein, 2002.

BOZEMAN, Harry, Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

BURKHEAD, Jesse, El sistema presupuestario gubernamental, México, Editorial Herrero, 1963.

CARRILLO Castro, Alejandro, La reforma administrativa en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, 1980.

CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, Planeación, programación y presupuestación, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

CHOUVEL, François, Finances publiques, Paris, Gualino, 2002.

DUVERGER, Maurice, Finances publiques, Paris, Presse Universitaire de France, 1963.

ELSTER, Jon, Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

ESCAMILLA Hernández, Jaime, El sistema parlamentario inglés, México, Gernika, 1988.

FAYA Viesca, Jacinto, Finanzas públicas, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 2000.

FERNÁNDEZ Santillán, José Florencio, Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. _

FLORES Caballero, Romeo R., Administración y política en la historia de México, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª edición, 1988.

HERSCHEL, Federico, Política económica, México, Siglo Veintiuno Editores, 9ª edición, 2000.

HOBBS, Thomas, Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica o civil, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1980.

JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg, Administración pública para el desarrollo integral (Instrumento para la superación de la crisis social y económica), México, Editorial Limusa, 3ª edición, 1987.

KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, México, Colofón, 2ª edición, 2000.

LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, México, UAEM-IEEM, 2004.

LOCKE, John, Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil, Argentina, Losada, 2003.

MADRID, Hurtado Miguel de la, Planeación Democrática, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

MARTNER, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, México, Siglo Veintiuno Editores, 12ª edición, 1981.

MIKLOS, Tomas y Tello María Elena, Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro, México, Editorial Limusa, 1998.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes, España, Ediciones Istmo, 2002, p. 106

PESET, Jean, Técnica del presupuesto, Costa Rica, ESAPAC, 1963.

PICHARDO Muñiz, Arlette, Planificación y programación social, Argentina, Lumen Hymanitas, 1997.

PYHRR, Peter A., Presupuesto base cero. Método práctico para evaluar gastos, México, Editorial Limusa, 1977.

REYES Ponce, Agustín, Administración de empresas. Teoría y práctica, Segunda Parte, México, Editorial Limusa, 1993.

REYES Ponce, Agustín, Administración por objetivos, México, Editorial Limusa, 1994.

ROUSSEAU, Jean Jacques, Contrato social, México, Colección Austral, 7ª edición, 2000.

SÁNCHEZ González, Juan José, La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio, México, Editorial Plaza y Valdez, 2001.

SÁNCHEZ Guzmán, Francisco, Administración del presupuesto por programas, México, Ediciones Contables y Administrativas, 19--.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, El sistema nacional de planeación democrática: principios y organización, México, SPP, 1982.

STEINER, George A., Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber, México, Compañía Editorial Continental, 2002.

STEISS, Alan Walter, Administración y presupuestos públicos, México, Editorial Diana, 1976.

TINBERGEN, Jan, La planeación del desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

VALDÉS Hernández, Luis Alfredo, Planeación estratégica con enfoque sistémico, México, UNAM- Facultad de Contaduría y Administración- Fondo Editorial FCA, 2005.

VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, Presupuestos por programas para el sector público de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

WEBER, Max, El político y el científico, México, Colofón, 5ª edición, 2001.

WILLIAMS, Alan, Finanzas públicas y política presupuestaria, Argentina, Amorrortu editores, 1965.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.

Ley de Planeación.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

SITIOS DE INTERÉS

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
www.camaradediputados.gob.mx

Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.
www.senado.gob.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas.
www.juridicas.unam.mx

Presidencia de la República
www.presidencia.gob.mx

Secretaría de Economía
www.economia.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
www.shcp.gob.mx

Secretaría de la Función Pública.
www.funcionpublica.gob.mx