



410
24

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

**Planeación, Programación - Presupuestación
en el Sector Público Mexicano
Una Década de Experiencia, 1977-1988**

T E S I S P R O F E S I O N A L

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a :

Juan Hernández Coronel

México, D. F.

1 9 8 9

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PLANEACION, PROGRAMACION, PRESUPUESTACION
EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.
UNA DECADA DE EXPERIENCIA, 1977-1988.

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	7
1. PLANEACION DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO.	
1.1 Elementos del Marco teórico Conceptual.	13
1.1.1 Definición de Planeación, Programación y Presupuestación.	13
1.1.2 Principios, Etapas y Niveles de Planeación, Programación y Presupuestación.	20
1.2 La Planeación en el Sector Público Mexicano. (Retrovisión y Perspectivas).	48
1.2.1 Ordenamientos Jurídicos de Planeación Económica en la Historia de México, 1928-1988.	48
1.2.2 El Sistema Nacional de Planeación, 1977-1982.	78
1.2.3 Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	84
1.2.4 Programa de Acción del Sector Público (PASP), 1978-1982.	89
1.2.5 Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y sus Principales Instrumentos Normativos de Mediano Plazo e Instrumentos Operativos de Corto Plazo, 1983-1994.	99
1.2.5.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND). 1983-1988 y 1989-1994.	108
1.2.5.2 Programas de Mediano Plazo.	129
1.2.5.3 Programas Operativos de Corto Plazo.	134

1.2.5.4	Presupuesto de Egresos de la Federación.	141
1.2.5.5.	Control y Evaluación.	146
1.3	Planeación Nacional y Desarrollo Socioeconómico (Retrospección y Panorámica).	151
1.3.1	Rectoría del Estado en la Economía Mixta y Empresa Pública.	151
1.3.2	El Sector Privado y el Sector Social	210
2.	PROGRAMACION EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.	
2.1	Proceso de Programación-Presupuestación.	216
2.2	Presupuesto por Programas	224
2.3	Asignación Programática del Presupuesto Público Anual.	250
2.4	Instrumentos Técnicos de Apoyo para la Programación -Presupuestación, 1988-1994	257
3.	PRESUPUESTACION DE EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO	270
3.1.	Marco Normativo para la Formulación e Integración del Presupuesto del Sector Público.	275
3.2	Mecanismos Operativos de Coordinación del Presupuesto Público.	280
3.3	Instrumentos y Metodologías del Presupuesto de Egresos de la Federación.	286
	CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES	311
	BIBLIOGRAFIA.	329

INTRODUCCION

En el presente trabajo se trata de entender y comprender a través de una conciencia humanística, la relación de las valoraciones que determinan la objetividad de las formaciones sociales en transición, así como con una innovada metodología y técnica de la investigación científica social llevar a cabo el análisis y síntesis de una situación concreta, determinando de que modo se ha orientado y promovido el Proceso de Planeación en el Sector Público Mexicano en la última década (1977-1988) a partir de la implantación del presupuesto por programas, de acuerdo con las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes, y explicar a través de una secuencia lógica, los diferentes aspectos teóricos-empíricos vinculados a la planeación-programación-presupuestación del porvenir y asimismo su incidencia en la estructura económica, política y social de la colectividad.

Lo que nos ha motivado a inquirir sobre los diferentes aspectos teórico-prácticos del Proceso de Planeación-Programación-Presupuestación, es la importancia de seleccionar, ordenar, diferenciar y conceptuar los elementos básicos que permitan dar orientaciones hacia la configuración de un esquema metodológico que facilite el establecimiento de sistemas claros y procedimientos sencillos para fortalecer la planeación, la programación y la presupuestación de las actividades del Sector Público Mexicano. Visualizar dicho proceso en forma integral obedece a la metodología utilizada en el desarrollo de este discurso que consiste concretamente en separar, unir, temporalizar y vincular la programación de actividades del Sector Público Mexicano con la planeación y la presupuestación con el objeto de precisar y transformar los instrumentos normativos de mediano plazo (Plan Nacional de Desarrollo y Programas Nacionales de Mediano Plazo), así como los instrumentos operativos de corto plazo (Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos de la Federación), para una mejor interpretación del proceso arriba mencionado, en un contexto del cambio social.

El objetivo general de esta investigación es analizar con objetividad y de-

terminar sistemáticamente los diferentes aspectos teórico-empíricos del Proceso de Planeación (Instrumentos Normativos de Mediano Plazo y Operativos de Corto - Plazo) en el Sector Público relacionados con las implicaciones económicas, políticas y administrativas en la sociedad mexicana. Asimismo, elucidar las ideas básicas que guían el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de cambio y modernidad del Estado, tanto en su contenido y aplicación a la vida social y económica como su relación con la programación y presupuestación de egresos del Sector Público Mexicano.

Particularmente, se interpreta y esclarece la concepción, contenido, naturaleza y actitud del sentido del Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación en el corto plazo al clasificar, ordenar, enumerar y relacionar sus aspectos fundamentales con las actividades económicas del Sector Público Mexicano, así como las acciones y reacciones en la vida socioeconómica, intentando un acercamiento hacia los grandes problemas nacionales concretos de la vida práctica en lo económico, político y social, integrando una unidad de lo diverso.

También se expresa el marco teórico conceptual del Sistema de Planeación Nacional en su interrelación de dimensiones social, económica, política y administrativa que rigen en el sector público con el objeto de aplicarlos con una energía de pensamiento y acción como instrumentos normativos humanitarios que sean eficaces para la transformación del país hacia una justa y equitativa distribución de los bienes materiales y al reconocimiento de los valores humanos.

Otro aspecto concreto, es conjuntar y elucidar los principios (categorías) generales, así como las etapas y niveles sobre la planeación, la programación y la presupuestación con el objeto de elucidar nuevos argumentos que no hayan sido expresados anteriormente y presentar ante el investigador, ya sea empírico o científico social, el sentido común del Proceso de Planeación, su cuestionamiento y finalidad en términos llanos y firmes que motiven a la reflexión y a la conciencia social de las valoraciones universales fundamentales de justicia, libertad, seguridad e igualdad para todos los mexicanos; y consecuentemente, se parta de una sistemática metodología para penetrar en la objetividad de la realidad socioeconómica, y de esta manera se aplique la facultad lógica e imaginativa con el objeto de comprender la esencia concreta del proceso de planeación que lleva a cabo el sector público mexicano en su mensuración integral.

Asimismo, se verifican y precisan los aspectos generales de la planeación del sector público y los ordenamientos jurídicos acerca de la planeación económica en la historia del México contemporáneo, partiendo de la década de los --veintes hasta la década de los ochentas.

Por otra parte, se analiza la planeación del desarrollo socioeconómico, concretamente la Rectoría Económica del Estado moderno capitalista en el paradigma de la economía mixta y la política de la empresa pública, abordando tanto las cuestiones teóricas como prácticas de la intervención del estado moderno en la economía, encuadrando ésta en las diversas formas de estado desde un enfoque del proceso de la concepción dialéctica materialista de la naturaleza y la historia del mundo real y concreto, penetrando ante todo, en la transformación de las sociedades humanas en general y en la naturaleza humana históricamente condicionada por cada época, a partir del surgimiento de la sociedad patriarcal, el traslado del estado de la sociedad de las formas primitivas de esclavitud al estado feudal y la sustitución del régimen de servidumbre por el estado autoritario del capitalismo industrial contemporáneo, reafirmandose en éste la división de clases.

También, se expresan sintéticamente los diferentes paradigmas teóricos del estado en las diversas doctrinas económicas (clásica: el estado policía; marxista: el estado como instrumento en poder de los capitalistas; keynesiana: el estado administrador de la demanda y benefactor; del estructuralismo capitalino: el estado planeador y promotor del desarrollo; monetarista neoliberal: el estado leviatán y la privatización del estado). Asimismo, se explica sumamente la función de rectoría del estado moderno capitalista, concretamente, en su ámbito intervención en la economía mixta mexicana con sus diferentes funciones: Estado Planeador, Estado Regulador del Mercado, Estado Promotor del Desarrollo Económico y Social, Estado Empresario, Estado Banquero y Estado Benefactor.

Se sabe que la vida social es en esencia la comprensión de la práctica humana y consecuentemente la satisfacción de las necesidades de la población en general debidamente organizadas por el sector público, por ello, se precisan en é

ta disertación los conceptos básicos vinculados al estado, tales como: régimen político, gobierno, ejecutivo y administración pública.

La intervención del estado moderno en la economía, en general, es un factor fundamental en el proceso de desarrollo de todos los países capitalistas, por lo mismo, se aborda también la empresa pública y rectoría del estado mexicano en la economía mixta contemporánea en el ámbito de los aspectos históricos generales de las crisis económicas y la nacionalización de empresas, concretamente, las entidades mexicanas y el proceso de programación de la actividad económica a partir de la década de los veinte hasta la actualidad; analizándose, asimismo; el proceso de la política de empresa pública mexicana - relacionada con los compromisos y esquemas del Fondo Monetario Internacional en el contexto de la política económica aplicada por el gobierno mexicano en la década de los ochentas; la deuda externa del sector público mexicano y la política impuesta por los organismos financieros internacionales.

Así, con el objeto de concebir y tener un entendimiento y comprensión integral del proceso de la planeación del desarrollo nacional, se esclarece la personificación de los representantes del Sector privado y del Sector social en el contexto político y socioeconómico, conteniendo los con su vinculación implícita en los pactos de solidaridad económica y de estabilidad y crecimiento económico, refrendados, asimismo; por los representantes que personifican al sector público mexicano.

Cabe señalar, en este trabajo escrito, la inexistencia de una concepción mítica de la planeación del desarrollo del estado moderno capitalista, consecuentemente, el interés científico y práctico, será motivante para aquellos investigadores que aspiran a un conocimiento exacto de la objetividad socioeconómica del pasado como guía para solucionar la problemática nacional del presente, así como para obtener una interpretación agorera del futuro, entendiendo y comprendiendo que el porvenir de la dialéctica de las cuestiones humanas será semejante y podrá ser mejor al personificarse en la estructura de las revoluciones del paradigma de economía mixta, en lo económico, aquí analizado.

Se espera que los conceptos, métodos y sistemas aquí expresados, lleguen a

tener acogida, pues el público al cual están destinados se encuentra preparado para recibirlos y puede entenderlos, también se piensa que pasen a ser parte del patrimonio de latinoamérica, pues aquí se temporaliza, sistemáticamente, el auge y la decadencia de las sociedades de la historia moderna, así como la del México contemporáneo en el ámbito mundial. Se ha tratado de escribir en un lenguaje claro y conciso la concepción del proceso de planeación del Sector Público Mexicano para que sea fácilmente entendido y comprendido por quienes profesan las ciencias económicas y por quienes profesionalmente se dedican al servicio de las instituciones públicas y privadas.

En consecuencia, se procuró, conscientemente, hacer uso de la didáctica pedagógica, la dialéctica, de los métodos del proceso de enseñanza-aprendizaje y de los "Medios de Relación Básicos" para revolucionar la inteligencia con la finalidad de que la planeación, programación y presupuestación del Sector Público Mexicano-como toda obra de la inteligencia es resultado de un proceso en el que se van cubriendo etapas que pueden ser sistematizadas- puedan ser entendibles también por los técnicos especializados que laboran en las diversas ramas de la actividad económica y social del país.

Sólo me queda expresar mi agradecimiento para aquellos amigos y colegas cuyas ideas y sugerencias me ayudaron a mejorar, superar y hacer una aportación al Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación del Sector Público Mexicano. No obstante, deseo testimoniar mi gratitud, especialmente cálida a mi dilecta amistad, María Araceli Jiménez Marroquín por su colaboración en la ardua laboriosidad mecanográfica; asimismo los comentarios y orientaciones del asesor de tesis, Lic. Tomás Guitián Berniser y también las observaciones de los sinodales que contribuyeron al mejoramiento de esta disertación.

(Noviembre-1989, J.H.C.)



I. PLANEACION DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO

ELEMENTOS DEL MARCO TEORICO CONCEPTUAL

En los países con economías de mercado, frecuentemente empleamos indistintamente los términos de planeación y planificación. Algunos estudiosos de la ciencia económica consideran que son semejantes ambos conceptos, parece cuestión de semántica pero, si partimos de la premisa que la planificación* es una categoría de la economía socialista, se presenta una diferencia entre ésta y la planeación que puede llevarse a cabo en la economía de mercado como el sistema institucional mixto en lo económico de México en virtud de que son diferentes las relaciones sociales de producción y, por ende, las teorías sobre desarrollo económico, economía política y política económica que prevalecen en dichas economías.

Por esa razón, el término de planeación es comunmente utilizado en economías capitalistas, en tanto que planificación es aplicable a economías socialistas.

Definición de Planeación. Programación y Presupuestación.

En la diferenciación expresada anteriormente, se concibe a la planificación, la que opera en economías socialistas, como el sistema que en forma apriorística adapta la producción a las ne-

* Heller, Wolfgang, Diccionario de Economía Política, Editorial Labor, S.A. España, 1969, p. 350.

cesidades de la sociedad, adecuadamente jerarquizadas; en tanto que la planeación, utilizada en economías de mercado, se le define como la actividad que pretende precisar por un lado objetivos y metas coherentes y, por el otro, prioridades al desarrollo económico y social, así como determinar y poner en ejecución los medios e instrumentos de política económica apropiados para alcanzar tales objetivos y metas.

En ambos casos, la planeación debe conducir a la expresión - cuantificada de una determinada política económica y social; lo cual significa que la formulación de un plan nacional de desarrollo no es sólo un problema técnico, implica además la toma de decisiones políticas. Dicho término lleva implícita una estrategia, o sea, adoptar decisiones en relación con un conjunto de posibles alternativas respecto a factores económicos, políticos y sociales que afectan a la sociedad, a quien va encaminado este proceso.

Las estrategias para la instrumentación y aplicación de la planificación es diferente entre los países de sistemas económicos - distintos y entre los propios países de un mismo sistema; sin embargo la metodología básica debe ser semejante, es decir, necesitamos el conocimiento de la realidad concreta (diagnóstico)

para después definir la imagen-objetivo que deseamos alcanzar - y, posteriormente, establecer y poner en ejecución los instrumentos de política económica para lograr los objetivos prefijados.

Tomando en consideración la gran variedad de definiciones y concepciones sobre la planificación o planeación, consideramos - breve y concisa la siguiente definición, ya que se puede adecuar tanto a economías de mercado como a economías socialistas aun que sea diferente su filosofía política.

Planeación es un sistema y un proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicos, sociales y políticos; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos; y por último emplea cuatro vertientes de instrumentación: de obligación, de coordinación, de concertación y de inducción *

* Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el Proceso de Planeación 1988, México 1987, p. 110

La definición anterior es válida para los dos términos: Planificación y planeación y por razones metodológicas, de aquí en adelante se utilizará el concepto de planeación. Asimismo en dicha definición se establece que la planeación es un proceso y un sistema a la vez; es un proceso porque es un conjunto ordenado de etapas y un sistema porque constituye un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes e interactuantes que tienen por finalidad el logro de objetivos.

Aquí entendemos la planeación como la intervención del estado en la economía basada en un diagnóstico de la situación económica, política y social del país; de esta manera constituye un conjunto de elementos, mecanismos e instrumentos vinculados e integrados, encaminados a alcanzar el bienestar y desarrollo nacional. Así, la planeación implica una estrategia que propone decisiones respecto a un conjunto de posibles alternativas con base en situaciones de diversa índole que afectan a la sociedad.

Es necesario aquí aclarar que programar, presupuestar, controlar y evaluar conforman un mismo proceso denominado generalmente como proceso de planeación*, con la finalidad de evitar contradicciones entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores, y realmente exista vinculación entre lo pro

*Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, p. 4

gramado y lo planeado; así lo planeado y presupuestado sea semejante a lo programado, y en consecuencia exista referencia clara para las etapas de control y evaluación.

A continuación presentamos la definición de carácter general del concepto de programación y las expresiones específicas que se vinculan con dicho término.

Programación. - Es el proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en el plan, que se concretan mediante la programación económica y social y la programación presupuestaria, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

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

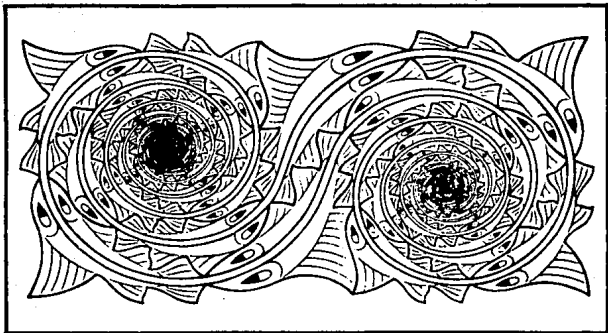
Programación Presupuestaria. - Es el proceso a través del cual se transforman los objetivos y metas de largo y mediano plazo de los planes nacionales, en objetivos y metas de corto plazo, - agrupando actividades afines y coherentes de realización inmediata en programas específicos de acción asignándoles recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución.

Cabe señalar que los conceptos anteriores son de uso frecuente en la administración pública, así como la siguiente definición.

Presupuestación. - Es la acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de egresos atendiendo a lineamientos generales, criterios y procedimientos, elaborados por las áreas competentes, para ser aplicados durante dicho proceso.

Es importante elucidar que el proceso de planeación se concibe como un conjunto de actividades destinadas al desenvolvimiento dinámico de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación de los instrumentos (Normativos de Mediano Plazo, entre los que destacan el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacio-

nales Sectoriales, y de los Instrumentos Operativos de Corto Plazo - entre los más relevantes se elaboran los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto de Egresos de la Federación) originados en un sistema de planeación nacional; también, cabe esclarecer la idea y la concepción de que programar, presupuestar, controlar y evaluar los instrumentos de dicho sistema, es la conjunción de los medios de relación del mismo proceso de planeación.



1.1.2 PRINCIPIOS, ETAPAS Y NIVELES DE PLANEACION, PROGRAMACION PRESUPUESTACION

PRINCIPIOS DE PLANEACION *

Con el objeto de sustentar el Proceso de Planeación es necesario considerar que planear significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles.

Los principios fundamentales que inspiran a la planeación son diversos, pero en general podría decirse que la idea central involucrada en la planeación, es la de la racionalidad. Debido a la gran cantidad de acciones que pueden llevar adelante los hombres y las instituciones públicas, se determina la necesidad de elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustentan dichos hombres o instituciones. Bajo este contexto, planear podríamos decir que implica reducir el número de alternativas que se presentan, a la acción de unas pocas escogidas, compatibles con los recursos disponibles.

La planeación cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos, los mismos que se explican a continuación:

COMPATIBILIDAD.- Consiste en establecer la coherencia entre objetivos y metas, así como con los instrumentos de política económica seleccionados. También se requiere de esa congruencia entre todos los niveles de planeación.

CONTINUIDAD.- Quiere decir que la planeación no tiene fin en el tiempo, pues debido a su naturaleza flexible y dinámica en el campo socioeconómico, pueden variar los objetivos, plazos, etc., pero la necesidad de obtener resultados con los recursos existentes no desaparece.

...

FLEXIBILIDAD.- A través de este principio es posible modificar y ajustar los elementos de los planes, con base en las evaluaciones de los mismos, es decir, se van adecuando los planes de mediano plazo en la medida en que se vayan ejecutando los de -- corto plazo.

INHERENCIA.- La planeación es necesaria en toda organización, el Estado, la empresa pública o la empresa privada deben planear la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas; una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, en consecuencia una institución pública que no planea no puede ser eficiente ni estar habilitada para responder a las expectativas del gobierno.

INTERDEPENDENCIA.- Se refiere a la relación que existe entre todas las variables macroeconómicas, así como con los niveles de la planeación, es decir, el cambio o la modificación de alguno de ellos repercute directa o indirectamente en los demás, pues son interdependientes, interrelacionados e interactuantes.

OPORTUNIDAD.- Este principio tiene relación con la fecha en que debe quedar aprobado un plan; no es aceptable que un plan de desarrollo o un programa operativo anual, se apruebe pasada la fecha de inicio de la ejecución del mismo.

PREVISION.- Es la formulación anticipada del futuro en base al diagnóstico del pasado y del presente, y de la proyección de las tendencias observadas. En función de este principio se fijan planes definidos para la ejecución de las acciones que se planean.

RACIONALIDAD.- La planeación, trata de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente, a través del conocimiento -

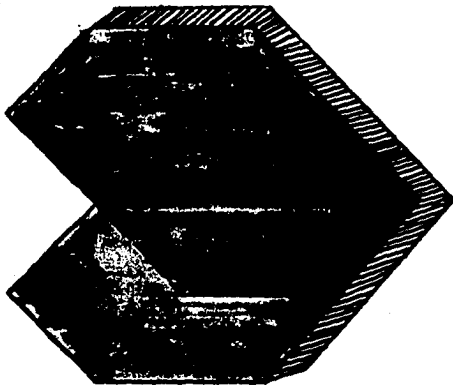
...

científico y del razonamiento sistemático, que permitan obtener un máximo de beneficio partiendo de recursos existentes.

UNIDAD.- Los planes, programas y proyectos deben tener unidad, es decir que estén integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible capaz de ser coordinado.

UNIVERSALIDAD.- Al planear se debe incorporar todas las fases del proceso económico y administrativo, a fin de prever las consecuencias que producirá su aplicación.

* Síntesis del libro de Planificación y Presupuesto por Programas de Gonzalo Martner.- Siglo XXI.- Décimatercera edición - 1984.- México, pp. 9-11.



PRINCIPIOS DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS *

El presupuesto por programas es un programa de trabajo y un instrumento de realizaciones del Gobierno que formando parte de un plan más amplio, especifica los programas que deben llevarse a cabo durante un período que generalmente es de un año, a un costo determinado. El presupuesto no es un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos y metas previstos en la planeación.

La presupuestación de acuerdo en lo expresado anteriormente, es el proceso de asignar fondos a programas escogidos. Un presupuesto financiero es una suma de dinero destinada a una línea de actividades u objetivos.

Para que el presupuesto alcance un pleno desarrollo que le permita cumplir cabalmente con las funciones que le corresponden, es indispensable que, en todo su proceso, tanto en su contenido, como en su forma, se apliquen determinados principios o normas técnicas.

Sin duda, se podrá apreciar que la mayoría de ellos constituyen una repetición de ideas expresadas a través de la definición del presupuesto o de su análisis. Además, muchas de estas normas están implícitas en otras, pero la necesidad de sistematizarlas de manera que reflejen el grado de madurez y superación de un presupuesto, obliga a estas redundancias que, por otra parte, pueden contribuir a reforzar el conocimiento de esta técnica y al examen de los avances en materia de implantación del sistema en nuestro país. Los principios del presupuesto por programas son los siguientes:

ACUCIOSIDAD.- Es la actitud analítica 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.

CLARIDAD.- Es esencialmente de carácter formal y su aplicación a través de documentos presupuestarios expresados ordenada y claramente, permitirá que todas las etapas del proceso puedan ser llevadas a cabo con mayor eficacia.

CONTINUIDAD.- Las etapas de cada ejercicio presupuestario deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

Complementa el principio de periodicidad ya que, si bien por razones prácticas se divide la vida perenne del Estado en ejercicios anuales, cada uno de ellos debe ser proyectado, aprobado, ejecutado y evaluado considerando tanto las tendencias históricas desentrañadas mediante estadísticas de los años precedentes como en función de la acción futura.

EQUILIBRIO.- Se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aún cuando éste depende, en último término, de los objetivos que se adopten, de la técnica que se utilice en combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal, de las políticas de salarios y de precios y, en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

En la posición tradicional, este postulado exigía la igualdad contable entre ingresos y gastos.

En la actualidad ha variado esta concepción, lo que interesa es el efecto neto que se logra de la combinación de las políticas de financiamiento y las de gastos.

... /

Por lo tanto, no es indispensable que año tras año se presente un falso equilibrio, ni se tienda a él. Lo que es inaceptable, - desde el punto de vista de una política financiera que apoya o forma parte de la política económica, es el déficit crónico y - agudo.

ESPECIFICACION.- Se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse, con precisión, las fuentes que los origina y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

La especificación significa, además, que deben ubicarse los distintos objetos del gasto dentro de las instituciones y de las - categorías programáticas y con una distribución espacial.

EXCLUSIVIDAD.- Complementa y precisa el principio de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en el presupuesto, asuntos que no sean inherentes a esta materia.

En otras palabras el presupuesto debe tener un cambio de acción propio relacionado solamente con materias financieras y abstenerse de incorporar cuestiones de orden legal.

FLEXIBILIDAD.- Sustenta el criterio de que el presupuesto debe - tender al cumplimiento de las orientaciones y metas del plan a mediano plazo, considerando los aspectos coyunturales, y que la ejecución presupuestaria se ha de ajustar, en lo esencial, a - las determinaciones del programa de acción aprobado por el órgano competente.

PERIODICIDAD.- Se fundamenta en la necesidad de adoptar un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

... /

PROGRAMACION.- Sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación.

En cuanto al contenido su aplicación implica que se debe efectuar una adecuada selección de objetivos así como de los recursos que se apliquen para la realización de las acciones. Dicha selección de objetivos trae aparejada tal necesidad de determinar y utilizar una serie de criterios y de prioridades.

La aplicación a cabalidad en lo que se refiere al contenido de la programación, es posible sólo cuando el presupuesto se desenvuelve dentro de un sistema maduro de planeación. Respecto a la forma, a través de este principio se sostiene que deben explicitarse todos los elementos que integran el concepto de programación.

En otras palabras dicho principio sostiene que el presupuesto debe reflejar en sus categorías programáticas las metas del programa operativo. Para conseguir ésto, se realiza la programación del presupuesto, tanto en los ingresos como en los egresos. En cuanto a los ingresos, éstos se estiman en función de los objetivos, de la política económica y fiscal y de la coyuntura económica. Los egresos se programan, determinando la cantidad de gastos fijos y variables considerando la clasificación económica, es decir gastos corrientes y gastos de capital.

PUBLICIDAD.- Significa que todo presupuesto debe tener la difusión necesaria a efecto de informar, tanto al sector público como al privado de las actividades que desarrolla el gobierno.

SINCERIDAD.- Implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad y que el cálculo, asignación y utilización de los recursos deben someterse, por un lado, a los objetivos seleccionados, y por el otro, a las reales disponibi-

... /

lidades que se prevean para el período presupuestario.

UNIDAD.- Se refiere a la necesidad de que los presupuestos de todas las instituciones del sector público sean elaborados, -- aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única que ha de definir y adoptar la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente. La existencia de peculiaridades de cada entidad no debe ser obstáculo para aplicar este principio. Es necesario que en las orientaciones sustentativas de la política presupuestaria, así como en los métodos y esquemas de presentación, se tomen en cuenta tales peculiaridades.

Este postulado también es pertinente al presupuesto de cada una de las instituciones que conforman el sector público. En efecto, sus programas, no sólo han de guardar congruencia con los de los demás organismos públicos, sino que deben mantenerla entre sí. Es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y en su expresión.

UNIVERSALIDAD.- Sustenta la necesidad de que todo aquello que constituya materia del presupuesto debe ser incorporado a él. Este principio está estrechamente ligado con el de programación, y su inaplicación atenta contra la programación, pues para que ésta se dé adecuadamente es imprescindible que tenga un carácter integral.

Este principio establece la necesidad de que todos los ingresos y egresos sin excepción, estén incluidos dentro del presupuesto. En esta forma lo concerniente a la actividad financiera de una institución pública, debe hacerse a través del proceso presupuestario.

* Síntesis del Manual de Presupuesto por Programas para el Sector Público Ecuatoriano de Francisco Silva García.- Ediciones Culturales U.N.P.S.A. Quito Ecuador, 1985; y del Glosario, Op.Cit.

ETAPAS Y NIVELES DE LA PLANEACION

Los analistas del proceso de planeación no se ponen de acuerdo sobre el número y denominación de las etapas, presentando en ocasiones discrepancias. Los aspectos teórico-prácticos demuestran que existe gran similitud en la secuencia de las mismas.

El Sistema Nacional de Planeación constituye 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.

Dentro del Sistema tiene lugar un proceso de planeación, a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas. El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

El Sistema Nacional de Planeación involucra ante todo, a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a -

cabo actividades de planeación, (programación, presupuestación, información, control y evaluación). En otro sentido, incluye también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general, a aquellos que apoyen las actividades básicas de la planeación.

En ese contexto, hacemos una descripción del esquema general del sistema de planeación nacional y sus componentes principales: a) el proceso de planeación (etapas) y b) la estructura institucional (niveles).* En relación con estos elementos incluimos las características relevantes de las etapas y de los niveles para ubicar la acción de las dependencias y entidades del sector público mexicano, según su respectivo ámbito de acción.

* Vease SPP, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, México, 1984. pp. 15-41 y SPP, Glosario, o p. cit. 146 pp.



ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACION

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

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

En este sentido, a continuación se explican las cuatro etapas que presentan una mayor consistencia para describir y analizar el proceso de planeación.

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

En esta etapa precisamos las acciones para alcanzar lo deseable de acuerdo con los recursos disponibles. Consistente en la determinación y selección de objetivos, metas y medios compatibles, con base en la imagen-objetivo que desean alcanzar, estableciendo recursos que requerimos, plazos y prioridades, así -

como las unidades responsables de su ejecución. Consideramos a los objetivos como la expresión cualitativa de ciertos propósitos y, a las metas, como la expresión cuantitativa de ellos.

Las tareas más importantes de esta etapa son tres: individualizar un conjunto de objetivos y metas compatibles entre sí, detectar el conjunto de medios o instrumentos de política económica, cuantificando los recursos que permitan obtener tales objetivos y metas, y elaborar un primer conjunto de proyecciones globales que incorporen las principales variables macroeconómicas.

Dentro de la formulación juega un papel relevante la elaboración de estas proyecciones, es decir, lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos y metas. En este aspecto es necesario recalcar lo importante ya que le consideramos como el punto de partida para la formulación de los planes, en la cual se trata de cambiar el rumbo de la economía, es decir, modificar sus tendencias a través de la política económica.

En esta etapa es donde el hombre puede modificar las tendencias globales de una economía a través de las decisiones políticas.

La definición de objetivos y metas supone un proceso permanente y continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultá-

neas en la ejecución del plan, lo que nos permite confirmar las metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios, sobre todo si el período de ejecución es de mediano o largo plazo.

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

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan o programas.

La instrumentación en el programa operativo anual tiene lugar a través de las cuatro vertientes, que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identifi-

cando su temporalidad y ubicación espacial.

Las características de las cuatro vertientes de instrumentación son las siguientes:

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

Los programas de trabajo administrativos (Programas Operativos Sectoriales) de las secretarías de estado y entidades paraestatales cuyos contenidos deben estar concebidos para instrumentar a los documentos de planeación; y

Las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta los distintos reglamentos de las secretarías y entidades.

- Vertiente de Coordinación: Es el conjunto de acciones que corresponde desarrollar a los Gobiernos de los Estados, derivadas de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de corto y mediano plazos, con el fin de hacer compatibles las tareas comunes de la Federación y las Entidades Federativas. Dichas acciones se concretan a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

En otras palabras esa vertiente abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

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

- Vertiente de Concertación: Es el conjunto de acciones que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados interesados en la ejecución de -- los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de corto y mediano plazos, a través del establecimiento de mecanismos operativos permanentes que permitan avanzar en la planeación nacional.

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

En rigor, esos contratos y convenios expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema de Planeación Nacional sin merma de sus garantías individuales.

- Vertiente de Inducción: Es la ejecución de aquellas acciones en la aplicación de instrumentos de política económica y so-- cial por parte del Gobierno Federal que permiten influir en . el comportamiento de los sectores social y privado, con el -

objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación.

Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria. A nivel sectorial o institucional existente gran diversidad de instrumentos para la inducción.

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

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

metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Esta etapa implica verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, con base en los instrumentos de política económica a fin de adoptar las medidas correctivas necesarias en el momento en que se presenten fallas o desviaciones.

Evaluación. - Es 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 de Planeación mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el Plan Nacional y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se precisa ajustarlos o revisarlos.

Esta etapa consiste en un juicio crítico del resultado de las acciones emprendidas, así como la valoración de los instrumentos de política económica utilizados, es decir, tratamos de conocer los desequilibrios entre los objetivos y metas programados y los alcanzados, así como las causas de desajuste con objeto de ir implantando en forma oportuna medidas correctivas para rectifi-

ficarlos.

La etapa de evaluación es la consecuencia del análisis y la síntesis del plan y los programas, de ahí su importancia, pues de termina el grado, calidad y temporalidad en el cumplimiento de ellos.

Asimismo, esta etapa es la menos desarrollada, por lo tanto de bemos ponerle especial atención. Entre los aspectos más relevantes de dicha etapa, cabe mencionar los siguientes: estableci miento de una unidad responsable de la evaluación con suficiente jerarquía y poder político; instrumentación de indicadores de efi ciencia y productividad; establecimiento de sistemas de informa- ción y mecanismos de coordinación con las áreas sujetas de eva luación; sistemas de costos en la definición de metas programá- ticas para asignación presupuestal, así mismo en la contabilidad gubernamental. En general para las etapas de planeación requerimos de un marco conceptual que, en primer término, asegure - la compatibilidad de las proyecciones y decisiones considerando las interrelaciones fundamentales de la economía y, en segundo, permita llevar a cabo la verificación y evaluación de los objeti- vos y metas.



NIVELES DE PLANEACION Y SU COBERTURA ESPACIAL Y TEMPORAL

La planeación como sistema comprende diversos instrumentos, un plan nacional y diversos programas de mediano y corto plazo, los cuales constituyen un conjunto de políticas, medidas y recursos, vinculados que permiten orientar y dirigir las acciones hacia el logro del desarrollo económico y social. En este sentido es necesario delimitar los niveles de la planeación, o sea, definir el ámbito y naturaleza de cada uno de los distintos planes y programas que se formulan.

En su dimensión o jerarquización, es decir, el nivel del fenómeno que deseamos analizar, los planes se elaboran en niveles de operación: global, sectorial y de una sola variable. Los primeros se refieren a la economía en su conjunto, los segundos a un sector económico y los terceros a una entidad específica.

El nivel global abarca todos los agregados, ramas y variables económicas, teniendo como objetivo fundamental el lograr cambios profundos en la estructura económica de un país. El nivel sectorial tiene como objetivo eliminar los cuellos de botella que se han generado en la economía y que se ubican en un sector o actividad económica, determinando objetivos, metas y lineamiento.

tos de política económica específicos para el sector, pero enmarcados en el plan nacional de desarrollo, con objeto de asegurar la coherencia con las políticas generales. El nivel institucional (entidad paraestatal) tiene como objetivo conocer y controlar aquellas variables que estratégicamente tienen incidencia en el logro de objetivos nacionales, por ende, debe estar estrechamente vinculado con el resto de los programas.

Concretamente, la estructura institucional del sistema nacional de planeación en México está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación y estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas por medio de: Las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las actividades de planeación; y

Los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre Federación y estados; y los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación.

En la estructura del Sistema de Planeación se vinculan funcionalmente tres niveles: global, sectorial e institucional, los cuales

se definen a continuación:

Nivel Global. - Este comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Es importante recordar que la Ley de Planeación -- utiliza la palabra regional al considerar a dos o mas entidades federativas.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto funge como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación;

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global referidas a los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlas compatibles con la planeación nacional del desarrollo; a su vez, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas, además de planear, coordinar y organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que abarca los aspectos normativos de las tareas de -

control y evaluación en el proceso de planeación.

Nivel Sectorial.- Corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en dos áreas; una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

La unidad de planeación tiene como atribución integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazos corto y mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

En tanto que la administrativa y ejecutiva, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación.

De la adecuada coordinación entre estas dos áreas depende el éxito de la planeación y el logro de los objetivos y metas propuestas en los programas de mediano plazo.

Nivel Institucional. - Esta integrado por las entidades paraestatales de la Administración Pública; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo.

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

Para que esta relación sea eficiente, es necesaria una adecuada coordinación administrativa, que fortalezca la vinculación del nivel institucional con el global y sectorial, y agilice la ejecución de las acciones y la racionalización de los recursos en la operación de las entidades.

En su Cobertura Espacial. - Los planes se clasifican en nacionales y regionales o estatales. Los primeros abarcan todo el territorio nacional, en tanto que los segundos únicamente hacen referencia a ciertas áreas geográficas de tipo local.

El plan nacional puede ser a nivel global cuando incluye todas -

las variables macroeconómicas y sus objetivos, metas, y estrategias van dirigidos a lograr el desarrollo económico y social del país y; puede ser a nivel sectorial, cuando los objetivos, metas y estrategias están encaminadas a resolver problemas de un sector o actividad económica. Los planes regionales o estatales tienen como objetivo impulsar el desarrollo económico de las áreas geográficas, así como explotar racionalmente sus recursos e integrarlas al desarrollo económico nacional; dichos planes deben estar íntimamente relacionados e integrados con el plan nacional y los programas sectoriales, ya que sus objetivos y metas fijados coadyuvan al logro de éstos.

En su Cobertura Temporal. - Los planes se clasifican de acuerdo con su alcance o ámbito temporal en largo, mediano y corto plazo. Los primeros incluyen los objetivos nacionales del desarrollo que alcanzaría la economía en su conjunto, en un período convencional de más de seis años, expresando lo que se pretende alcanzar de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes. Los planes y programas de mediano plazo deben considerarse dentro de los primeros por lo cual es un conjunto de objetivos y metas a alcanzar en un período convencional que oscila de 2 a 6 años, tiempo suficiente para formular el plan siguiente;

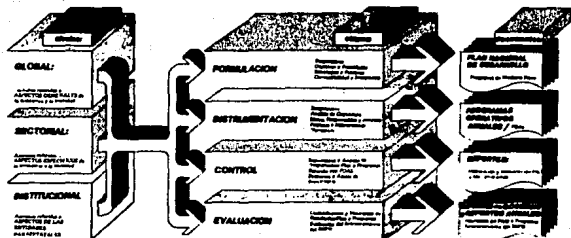
estos planes presentan un grado de detalle y especificidad más elevado que los de largo plazo, definiéndose con mayor precisión los instrumentos de política económica. Parten de un análisis de las tendencias históricas de la economía por medio de la cual se pretenden detectar las causas que obstaculizan el desarrollo económico y social, y planteando a la vez las soluciones más viables para corregir tales impedimentos. Al igual que los de largo plazo ponen énfasis en los cambios estructurales.

Los planes de corto plazo son conocidos como los programas -- operativos anuales, en un período convencional de un año y, por consiguiente, se encuentran ubicados dentro del plan y los programas de mediano plazo, constituyendo el instrumento de ejecución inmediata y permanente para el logro de los objetivos y metas de los de mediano y largo plazo; de esta forma, los programas anuales definen de manera concreta y precisa las acciones correspondientes al sector público y las medidas de carácter inductivo para el sector privado y el sector social. Los programas anuales a diferencia de los de mediano plazo, hacen énfasis en el análisis de la economía desde un punto de vista coyuntural, es decir, en los aspectos relevantes que se espera van a presentarse durante el ejercicio anual. Tal es el caso de incremen-

tos salariales, alzas en los precios, problemas monetarios, déficit de la balanza de pagos, etc. Es por ello que su finalidad básica consiste en controlar esos desajustes. En síntesis, los programas de corto plazo constituyen estudios y análisis de detalle.

Por lo anterior, podemos enferir que existen diferencias entre los planes según su dimensión o jerarquización (niveles) y su cobertura espacial y temporal, sin embargo debe entenderse que están relacionados entre sí y que forman parte de una conceptuación integral del sistema de planeación.

NIVELES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



1.2 LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.
(Retrovisión y Perspectivas).

1.2.1. ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE PLANEACION ECONOMICA EN LA
HISTORIA DE MEXICO. (*) 1928-1988

El Proceso de Liberación Mexicana^{**} arranca en la Independencia de Hidalgo y Morelos, continúa con la formación de un Estado laico y soberano en lo político con Juárez y la generación de la Reforma, y sale al encuentro de la justicia con la Revolución Mexicana en el período 1910-1917.

Una década después, el 15 de junio de 1928 siendo Presidente de México el General Plutarco Elías Calles, apareció en el "Diario Oficial de la Federación", la Ley del Consejo Nacional Económico. El Consejo se integró por representantes del gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los campesinos, la banca, las sociedades científicas y los consumidores, para funcionar como un órgano consultivo permanente autónomo y de iniciativa libre, con la función principal de analizar y proponer soluciones a los problemas económicos y sociales del país, esta ley rubricada por el Secretario de Estado y del Despacho de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones, constituye un valioso testimonio de los primeros esfuerzos de planeación realizados para que los distintos grupos sociales participaran conscientemente en las decisiones nacionales.

(*) Este apartado, contiene una reseña general, de los documentos que dan testimonio de los esfuerzos realizados por planear el desarrollo económico y social nacional a partir de la "Ley del Consejo Nacional Económico" de 1928. Dichos documentos aparecieron publicados en la Revista Planeación Democrática, S.P.P., México. Agosto de 1983 a junio de 1985, del Núm. 6 al 27 respectivamente.

(**) Véase, Silva Herzog, Jesús, El Pensamiento Económico en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1947, pp. 199.

Por decreto publicado en el "Diario Oficial", el 12 de julio de 1930, el Presidente de la República, General e Ingeniero Pascual Ortíz Rubio, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le había otorgado el Congreso de la Unión en enero del mismo año, expidió la Ley sobre Planeación General de la República, con lo cual se inician los esfuerzos para hacer de la planeación un medio para ordenar las tareas nacionales.

La Ley rubricada por el Secretario de Estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, Juan Andreu Almazán, tuvo como objetivo prioritario realizar un inventario regionalizado de los recursos naturales disponibles, con el fin de sentar las bases para la construcción de la infraestructura física del país. La necesidad de proceder a este inventario tenía como origen iniciar el proceso de reconstrucción del país, después de la lucha armada revolucionaria, de forma tal que todas las medidas encaminadas a fomentar el desarrollo del país estuvieran cimentadas en el estudio ordenado y armónico del territorio.

Concretamente la Ley de Planeación de 1930 planteó la necesidad de inventariar los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social.

Dentro del Programa de Acción Gubernamental para desarrollarse entre el mes de septiembre de 1932 y el día 30 de noviembre de 1934. Siendo Presidente Substituto Constitucional de la República, Abelardo L. Rodríguez nominado por el Congreso de la Unión, expidió en 1933 la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos. Entre los primeros intentos para establecer la planeación del desarrollo económico y social en nuestro país, se encuentra la ley rubricada por el Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Primo Villa Michel y por el Secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos, que publicada en el Diario Oficial el 31 de julio de 1933 creó el Consejo Nacional de Economía, órgano de consulta -

... /

Plan, como a los convencionistas a aprobarlo. El primer-Plan Sexenal fue un valioso instrumento político para la realización de la gran obra revolucionaria que durante su gobierno llevó adelante el General Lázaro Cárdenas, además de que significó el primer esfuerzo por conducir integralmente el desarrollo nacional. En dicho dictamen sobresale la tesis en que se fundó el Plan de Gobierno, la de que el Estado Mexicano debería asumir y mantener una política de intervención reguladora de actividades económicas de la vida nacional.

El Plan Sexenal 1934-1940 marcó el inicio de una nueva concepción en la planeación mexicana, para orientar el desarrollo nacional. Con el Plan se manifestó la voluntad política de ordenar las acciones del sector público a fin de cumplir con sus responsabilidades derivadas de la Constitución de 1917. La planeación era un instrumento de la rectoría del Estado en el proceso de planeación.

El Plan Sexenal 1934-1940 integraba, dentro de un marco ordenado y coherente, objetivos específicos para cada una de las principales variables económicas y sociales del país. Era ante todo un documento político que sintetizaba los postulados fundamentales del desarrollo mexicano durante los años treinta y al mismo tiempo un compromiso del gobierno con la sociedad civil.

Las condiciones particulares de la sociedad mexicana durante la primera mitad de la década de los años treinta* y la necesidad - impostergable de materializar los ideales y principios surgidos

* Noyola Vázquez, Juan Francisco, "El Desequilibrio de Fomento en México en el período 1934-1947." Capítulo III de su Tesis Profesional, Desequilibrio Fundamental y Fomento Económico de México, 1949, pp.29-39. Publicada en libro por el Banco de México, S.A. en ocasión de su examen profesional; en El Economista Mexicano, No. 2, marzo-abril 1983; Antología por Martínez Escamilla, Ramón y Escamilla, Irma: "La Vida, el Pensamiento y la --- Obra de Juan F. Noyola", México, pp. 118.

de la Revolución, determinaron el contenido principal del Plan de Gobierno. Su objetivo fundamental se centró en el mejoramiento del nivel de vida de la población rural, mediante la repartición de tierras y la mejor explotación de las mismas. También manifestó la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo, educación y sanidad de toda la población. El Plan Sexenal contenía entre otros temas, aspectos relacionados con la agricultura, ganadería, riqueza forestal, trabajo, economía nacional, salubridad, educación, gobernación, relaciones con el exterior y hacienda y crédito público.

Para la instrumentación del Primer Plan Sexenal de Gobierno-1934-1940, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935, durante el régimen del General Lázaro Cárdenas. Esa ley fue rubricada por el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvano Barba González, fue formulada en estrecha relación con el Primer Plan Sexenal, y trataba de adecuar la estructura de la Administración Pública a las necesidades de Instrumentación del Plan.

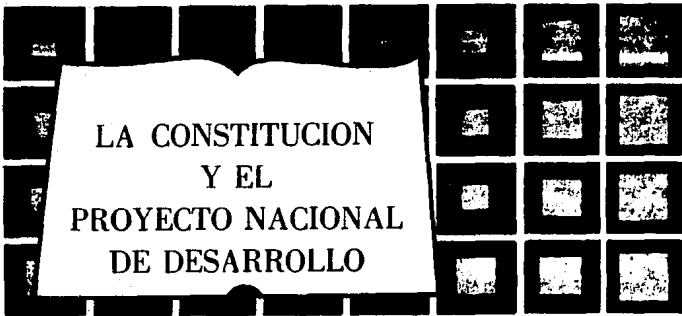
Así; por ejemplo, para posibilitar la resolución del problema agrario, la Ley transformó a la Comisión Nacional Agraria en Departamento Agrario, con nuevas y más amplias atribuciones y funciones. A su vez, la Comisión del Salario Mínimo dio paso a la creación del Departamento del Trabajo para que regulase todo lo relativo a las relaciones laborales.

* Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Secretarías, Secretaría de Educación Pública, México, 1975, pp. 11-16.

En general, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado era un instrumento para facilitar que el Sector Público cumpliera los compromisos asumidos en el Plan Sexenal. En ella se señalaron los asuntos en que intervendría el gobierno, las funciones que habría de realizar y la distribución de las mismas entre - las diferentes Secretarías o Departamentos de Estado, precisando con ello su ámbito de acción y posibilitando la coordinación para cumplir con los objetivos del Plan.^(*) A su vez, el Plan - Sexenal de 1934-1940 proporcionó una visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.

(*) Ver Planeación Democrática, No. 11 de febrero de 1984, publicó un resumen de los principales puntos del primer Plan Sexenal 1934 - 1940, así como un importante testimonio histórico, una carta donde Lázaro Cárdenas explicó el significado del Primer Plan Sexenal. Ver también Planeación Democrática número 7 de septiembre de 1983, en donde se publicó el Dictamen del Partido Nacional Revolucionario sobre - el Primer Plan Sexenal.

** Véase, "Plan Sexenal del Gobierno Mexicano", en Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Septentas, Secretaría de - Educación Pública, México, 1975, pp. 11-26 y 190-191 respectivamente.



LA CONSTITUCION
Y EL
PROYECTO NACIONAL
DE DESARROLLO

El Segundo Plan Sexenal 1941-1946. En los primeros días de noviembre de 1939 se reunió la Primera Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que aprobó el Plan Sexenal para el período de gobierno 1940-1946 y eligió como candidato a la Presidencia de la República al General Manuel Avila Camacho. El Segundo Plan Sexenal representa la continuidad de los esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se habían realizado en el sexenio 1934-1940 y que significaron una aportación decisiva a la gran obra gubernamental del General Lázaro Cárdenas. Desafortunadamente, el Segundo Plan no pudo ser llevado a la práctica debido a la situación de emergencia que vivió el país a causa de la segunda guerra mundial. Sin embargo, el Segundo Plan contuvo avances teórico-conceptuales de importancia, que forman antecedentes valiosos para la planeación en México, como los que se expresan en el resumen redactado por la propia comisión encargada de la elaboración del proyecto del Plan Sexenal para ser presentado en la Asamblea del PRM. (*)

En el mismo gobierno del General Avila Camacho, el 9 de julio de 1942 apareció en el "Diario Oficial" el decreto que creó la Comisión Federal de Planificación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional a cargo del Despacho, Francisco Javier Gaxiola. Su función principal consistió en dar soluciones a los problemas internos suscitados a raíz de la Segunda Guerra Mundial.

La creación de la Comisión se dio dentro del marco de una economía mundial en guerra, donde las naciones industrializadas de Europa se encontraban ocupadas por las potencias. México era en ese entonces, un país mayoritariamente agrícola con una industria incipiente, productora de bienes de consumo ligero.

(*) Ver Planeación Democrática No. 8, octubre de 1983, PR26-31. Véase también No. 9, en donde se publicó el Decreto que creaba la Comisión Federal de Planificación Económica, PP. 71-73.

El conflicto bélico afectó a la economía en la medida en que se restringieron las importaciones de bienes estratégicos para la industrialización. La suspensión de compras al extranjero originó un esfuerzo para alcanzar una mayor independencia económica en el ramo industrial y un desarrollo más acelerado. Asimismo, al declarar la guerra a las potencias del eje debido al hundimiento de algunos buques petroleros, el país adquirió el compromiso moral con los países aliados para suministrar materias primas, alimentos y minerales estratégicos a la industria norteamericana.

En ese contexto, la creación de la Comisión Federal de Planificación también rubricada por el entonces Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Alemán, respondió a la necesidad de hacer un uso racional de los recursos, dictando las medidas necesarias para aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivaban del desajuste económico internacional y, a su vez, para poder cumplir con los compromisos adquiridos por México en las distintas reuniones interamericanas.

En los considerandos del documento que creó la Comisión Federal de Planificación Económica, está ya presente la preocupación de estudiar en forma sistemática y coordinada los principales problemas que surgirán después de la contienda mundial; así como el señalamiento de que éstos fueran solucionados con planes concretos, para salvar con éxito las perturbaciones y desajustes económicos existentes en el orbe en esa época. Resultan notables también, la estructura que se propuso para integrar la citada Comisión y los procedimientos un tanto singulares como el que ordenaba la celebración obligada de sesiones cada diez días y la participación de representantes técnicos con voz pero sin voto, de los Consejos Nacionales Obrero y Patronal. Resumiendo, puede decirse que el documento mostró que ante situaciones de emergencia o críticas, los procesos de planeación surgen como alternativas y herramientas fundamentales para sortear los escollos sociales, económicos y políticos que amenazan el desarrollo de un país.

Concretamente, durante la Segunda Guerra Mundial, México impulsó su desarrollo industrial con las demandas derivadas de la industria bélica. Ello implicó el cese del suministro de un gran número de mercancías a nuestro país y la demanda de grandes y diversificadas cantidades de bienes, lo que estimuló la industrialización mexicana. Ante el triunfo aliado y la terminación próxima de las hostilidades, se planteaban diversos problemas. Por una parte, la experiencia de los años posteriores a la Primera Guerra Mundial había dejado el recuerdo de las dificultades originadas por la transición de una economía de guerra a una economía de paz, las que se manifestaron en crecimiento del desempleo, tasas de inflación, dislocamiento del sistema monetario internacional y del comercio mundial, entre otros. Posteriormente, una vez finalizada la Segunda Guerra, desaparecería la demanda externa que había estado favoreciendo la industrialización del país.

De ahí que el 16 de febrero de 1944 se expidió un decreto que apareció en el "Diario Oficial" del 10. de marzo de 1944, el cual establecía la Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la posguerra.

Dicha Comisión Nacional estuvo integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Relaciones Exteriores. Así como por tres miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Este organismo trataba de prevenir y adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra, así como estudiar los medios de enfrentarla y los posibles acuerdos que se tomarían con la comunidad internacional en materia económica y política.

Ese decreto rubricado por el entonces Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Miguel Alemán, se presentó estando vigente el Segundo Plan Sexenal, cuyos lineamientos, ante los - -

... /

acontecimientos bélicos, tuvieron que ser modificados a fin de hacer frente a las repercusiones inmediatas del conflicto en la economía nacional. En dicho decreto destacaba que la Comisión Nacional de Planeación para la Paz podría crear dentro de las Secretarías y Departamentos de Estado que no concurrieran a su integración, comités auxiliares que colaborarían con ella.

En este sentido, la planeación a largo plazo, tuvo que ser revisada ante la dinámica de los hechos, incluyendo modificaciones en la administración pública.

Al término de la Segunda Guerra Mundial los efectos de la reconstrucción económica se tradujeron en estímulos sin precedentes en la industrialización de la economía mexicana, mismos que se vieron reforzados por la influencia de las reformas cardenistas en la estructura económica y social del país. Ante esta oportunidad, la acción estatal en materia económica se orientó a facilitar las condiciones para aprovechar las potencialidades de crecimiento que brindaban las circunstancias, incrementando la inversión pública destinada a construir el capital social básico que el proceso de industrialización requería. El impulso que el Estado daba al proceso de desarrollo determinó un cambio importante en la estructura institucional del sector público. De ahí que surgieran numerosos organismos públicos y empresas estatales autónomas, las cuales se proyectaron en diversos campos de la economía: la siderurgia, fertilizantes, acero, industria azucarera, entre otros.

Si bien durante las administraciones de los Generales Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho, el sector público comprendía solamente al gobierno federal y unas cuantas empresas estatales grandes (petróleo, electricidad y ferrocarriles), ya en los primeros años del gobierno de Miguel Alemán, existían más de 75 organismos públicos y empresas estatales autónomas que dependían, en alguna medida, de los recursos financieros del gobierno federal. Entre ellas se puede mencionar: Altos Hornos de Mé

... /

xico, Compañía Mexicana de Tubos, Ayotla Textil, Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco Nacional Monte de Piedad.

Ante las crecientes inversiones del Sector Público Federal, a través de un mayor número de organismos y empresas públicas, los esfuerzos de planeación se dirigieron a vigilar y controlar su operación, así como a ajustar los objetivos para las que habían sido creadas.

Un primer paso en esa dirección fue la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, en el "Diario Oficial de la Federación", primera de su tipo, rubricada por los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta; de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Alfonso Caso y el C. Héctor Pérez Martínez, Secretario de Gobernación. La norma jurídica tenía como objetivo el control y vigilancia de las operaciones de las entidades dependientes del Estado y daba facilidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico". Esta Ley constituyó antecedente para la formación, unas semanas después, de la Comisión Nacional de Inversiones.

En la década de los cuarentas, el monto y dirección del gasto público en inversión respondió a la necesidad de impulsar el proceso de industrialización. A la vez que la inversión crecía y representaba una parte cada vez mayor respecto a la inversión total, al PIB y al gasto en administración, se modificaban las orientaciones previas, las que daban mayor peso a las inversiones en comunicaciones e irrigación para apoyar, entonces la producción de bienes estratégicos necesarios al crecimiento económico.

Se registró en ese período una acelerada expansión del sector - paraestatal que obedecía fundamentalmente, a la política de promoción y apoyo al desarrollo; por ello los organismos y empresas estatales fueron controlando partes cada vez más importantes de la inversión pública total.

La mayor complejidad de la estructura gubernamental, producto - de este proceso, y la conciencia de que el crecimiento y diversificación del aparato productivo requerían de recursos financieros en grandes cantidades, determinó que los esfuerzos de planeación se dirigieran a ordenar y racionalizar la inversión pública.

Por ello, se hizo un intento inicial para someter al control federal a esta parte creciente y semiautónoma del sector público. En 1947 se promulgó como señalamos arriba, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, en su artículo 15, ordenaba la creación del organismo administrativo encargado de aplicarla, en consecuencia la Comisión Nacional de Inversiones fue creada por decreto del 27 de enero de 1948.

Esta Comisión tuvo como principal actividad racionalizar los esfuerzos para programar y orientar la inversión estatal, administrando, controlando y vigilando la actuación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, además de preparar el anteproyecto de reglamento de la citada ley.

La Comisión Nacional de Inversiones como organismo administrativo dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estaba compuesta por doce miembros; dicha dependencia ocupaba los principales puestos: la presidencia, vicepresidencia y el vocal ejecutivo, entre otros. Aunque no alcanzó a cumplir satisfactoriamente los objetivos para los que fue constituida, significó un importante antecedente para la creación del Comité de Inversiones, de la Comisión de Inversiones y de la Dirección de In-

... /

versiones Públicas, herederas suyas que posteriormente tendrían una gran relevancia en la planeación y programación de la inversión pública.

En agosto de 1948 concluyó la formulación del Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Organismos Descentralizados para el período 1947-1952. El Programa fue uno de los primeros esfuerzos de programación de la inversión pública y tenía como objetivo apoyar el desenvolvimiento del proceso de industrialización.

El proyecto se publicó cuando los aliados (Estados Unidos, Inglaterra, la Unión Soviética, Francia y el resto de los países involucrados) daban los primeros pasos para cumplir las promesas que en nombre de la Segunda Guerra Mundial hicieron. Habían asumido el compromiso de alejar el peligro de nuevas conflagraciones, descolonizar los territorios que aún eran colonias y combatir el hambre y la pobreza a través del apoyo al desarrollo económico de los países subdesarrollados. Los organismos internacionales que procuraban el cumplimiento de estos compromisos serían la Organización de Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina, entre otros.

Se pensaba que al término de la guerra ocurriría una depresión similar a la de 1929, como consecuencia de la transformación de una economía de guerra en otra de paz, más no ocurrió así. Por el contrario, se dio un acelerado crecimiento económico en la mayoría de los países del mundo y en varias naciones subdesarrolladas se iniciaron ambiciosos programas de industrialización que necesitaron de la ayuda financiera externa, misma que fue canalizada a través de organismos multilaterales como el Banco Mundial.

México fue de los países que iniciaron amplios programas de in-

* Bassols, Narciso, Obras, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 457-672.

dustrialización. En el ámbito interno estaban creadas las condiciones económicas y políticas favorables para un rápido crecimiento económico. Se había nacionalizado el petróleo y los ferrocarriles; creado el Banco de México, Nafinsa, Bancos de Fomento Agropecuario, la Comisión Federal de Electricidad entre otros organismos de apoyo. A nivel político existía consenso sobre los papeles que en el desarrollo económico asumirían los sectores público y privado. Los empresarios estaban organizados en cámaras, y los campesinos y obreros habían establecido una alianza con el Estado a través de sus organizaciones.

Con el objeto de aprovechar al máximo las oportunidades de industrialización, el gobierno mexicano gestionó ante el Banco Mundial un crédito que, sumando a sus ingresos normales y al crédito interno le permitiera realizar obras que estimularan la recuperación económica y el desarrollo industrial. Para fundamentar esta demanda y dar a conocer el destino de los créditos fue formulado el proyecto.

En la elaboración del proyecto participaron la mayoría de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados. Este incluyó todos los renglones en donde el gobierno invertiría fondos durante el período 1947-1952. El proyecto general se dividió en cinco grandes apartados; el primero abarcaba los programas referidos a agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; el segundo se refería a minas, petróleo y gas natural; el tercero a industrias; el cuarto a comunicaciones y transportes y el quinto a administración pública. (*)

(*) Planeación Democrática número 16, de julio de 1984. presentó un resumen del proyecto PP.41-46

En materia de planeación regional en el período 1946-1952 del - Gobierno de Miguel Alemán Valdéz, se obtuvieron importantes ex periencias, principalmente en el programa de cuencas hidrológi- cas que abarcaban varias entidades federativas, tales como las del Río Papaloapan, Río Grijalva, Río Balsas y la del Lerma-Cha pala-Santiago.

La Comisión del Papaloapan se estableció en 1947 y se le encár- gó el desarrollo integrado de dicha cuenca que abarca parte de los Estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca. Esta comisión fue - creación del Lic. Miguel Alemán que nació en el Estado de Vera- cruz, en donde se encuentra la mayor parte de la cuenca. La Co- misión del Lerma-Chapala-Santiago se creó en noviembre de 1950 y se le encargó la cuenca hidrológica más grande que se locali- za del todo dentro de las fronteras mexicanas, abarca de los Es- tados de México, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Nayarit; además de los cinco Estados mencionados, en la cuenca se encuentran par- tes de Aguascalientes, Durango, Querétaro y Zacatecas. (***) La importancia de las cuencas hidrológicas reside en que se utiliza- ron como un medio para descentralizar y mejorar las condiciones de vida en el medio rural a partir del desarrollo de la agricul- tura.

A partir de entonces, en la medida que se precisaba la partici- pación del Estado en la vida económica del país, se desarrolla- ron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infra- estructura para el desarrollo nacional y de controladora de -- ciertos sectores económicos estratégicos.

(**) Barkin, David y King. Desarrollo Económico Regional (enfo- que por Cuencas Hidrológicas de México). Siglo XXI edito- res, México, 1979 p.98

(***) Ortiz Mena Raúl, Urquidí L. Víctor, Waterston Alberto y Haralz H. - Jonas, El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absor- ver capital del exterior, Nacional Financiera, S.A., Fondo de Cultu- ra Económica, México 1953, pp. 479-485

La contracción de la demanda mundial de materias primas resulta de la conclusión de la Guerra de Corea; la aparición de señales de debilidad de México en sus pagos al exterior; el gasto público deficitario altamente inflacionario realizado durante los años cuarenta, y la devaluación de 1954, son los factores que definieron el contexto en que se desarrolló la economía mexicana de la década de los cincuenta.

Ante esa situación, la administración en el período 1952-1958 - del Presidente Adolfo Ruiz Cortes, tuvo como tarea principal - fortalecer las bases de expansión y crecimiento de la economía sobre una estrategia encaminada a reducir la inflación, mantener la estabilidad cambiaria, atenuar el déficit público y aumentar el ingreso nacional destinado a la inversión.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, formulado por el gobierno de Ruiz Cortes mediante la Comisión de Inversiones, se enmarcó dentro de esta estrategia estabilizadora, que si bien concebía a la inversión pública como el instrumento central de ordenación del desarrollo económico, definía criterios que encauzaran los recursos del Estado en forma programada hacia las áreas prioritarias de la actividad económica. Por ello, el gasto del gobierno se orientó principalmente hacia tres rubros: inversión para el desarrollo y ampliación de las obras de infraestructura industrial y de comunicaciones, fomento al sector agropecuario y aumento de la demanda interna por medio del gasto social.

Este programa, al dar orden a la inversión pública de acuerdo a las prioridades nacionales, y al precisar objetivos fundamentados en criterios cuantitativos susceptibles de ser evaluados y controlados con mayor precisión, representó un avance con respecto a las experiencias de planeación desarrolladas hasta ese momento en el país; al mismo tiempo que constituyó un modelo de administración pública que en lo sucesivo cobraría vigencia, y en forma cada vez más perfeccionada significaría un estilo de gobierno.

Al disponer de más y mejores instrumentos estadísticos y conceptuales, en el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958 se utilizaron las Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento. Los esfuerzos de planeación considerando primordial la definición de marcos generales para fijar metas de crecimiento económico⁸ y precisar las directrices que permitían a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos.

Hacia fines de la década de los cincuenta la economía mexicana enfrentaba una serie de obstáculos en su crecimiento, retracción de la inversión, pérdida de dinamismo del sector industrial, retraimiento del sector agrícola, rápida expansión demográfica y estructura concentrada del ingreso, entre otras. (En los años de 1958, 1959 y 1960 se registró una tasa de crecimiento promedio de 5.6 por ciento y en 1961, año crítico apenas 4.4 por ciento).

Atendiendo la problemática existente, el gobierno de 1958-1964 del Presidente Adolfo López Mateos realizó diversas acciones en los frentes externo e interno. En el externo el gobierno mexicano formalizó, junto con la mayoría de los países del continente, la Alianza para el Progreso (ALPRO). En el seno de ésta se elaboró un programa de ayuda financiera, con recursos provenientes, fundamentalmente, de los Estados Unidos de Norteamérica, dirigido a apoyar la formación interna de capital de los países del área, así como a reforzar su capacidad importadora.

En el ámbito interno el Gobierno de la República otorgó gran importancia a la planeación integral como un medio para alcanzar los objetivos nacionales. Por ello, el 7 de julio de 1961 expidió el Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus Planes de Acción... para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país, el cual tenía como meta general encauzar las actividades del sector público hacia la realización de objetivos, tales como un crecimiento económico superior al -

⁸ Véase, Noyola, Juan F., "Técnicas de Programación Económica y Social", 1953; en El Economista Mexicano, No. 2, 1963, pp. Cit. p.90

demográfico, desarrollo equilibrado de los sectores económicos y regiones que forman al país, elevación del nivel de vida de la población, entre otros.

El acuerdo constituyó un valioso testimonio en materia de planeación por los avances que contenía. Entre los principales aportes del documento se encontraron los siguientes:

Otorgó importancia primordial a la planeación integral como instrumento para alcanzar los objetivos nacionales, y se consideró la programación de la inversión pública como parte de la misma.

Planteó la necesidad de una planeación estratégica en sectores económicos y regiones geográficas claves para el desarrollo nacional. Lo anterior sentó las bases para la planeación sectorial y regional.

Consideró necesario que cada dependencia del Ejecutivo Federal puntualizara la política económica y social que desde su ámbito de responsabilidad contribuyera al bienestar de la mayoría de la población, incursionando de esta manera, en lo que es la vertiente de inducción del Proceso de Planeación.

Propuso impulsar la coordinación entre el Sector Público Federal con los gobiernos estatales y municipales y con la iniciativa privada previendo así los campos de las vertientes de coordinación y concertación de la planeación.

Previó la necesidad de ajustar la estructura de la administración pública a las necesidades del Proceso de Planeación.

El acuerdo fue rubricado, cabe destacar, por los entonces Secretarios de Relaciones Exteriores, Manuel Tello; de Recursos Hidráulicos, Alfredo del Mazo; de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano. De esta élite política posteriormente sus hijos ocuparían semejantes cargos en las Secretarías de Programación y -

* Smith, Peter H., Los Laberintos del Poder, El Colegio de México, 1981, pp. 7-18 y 355.

Presupuesto, Carlos Tello Macías en 1977; de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Alfredo del Mazo Jr. en 1986-1987 y en la ya mencionada de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari en 1982-1987.

Dicho acuerdo fue un paso más en el camino que la planeación ha recorrido en nuestro país, quedando patentes los avances metodológicos y formales que se lograron en el mismo. No obstante, se alcanzaron sólo de manera parcial los objetivos propuestos debido a que la Secretaría de la Presidencia, entidad encargada de coordinar el desarrollo de los trabajos de planeación, estaba en proceso de consolidación y aún no había desarrollado la infraestructura administrativa y metodológica necesaria para coordinar al proceso.

La iniciativa de elaboración de planes y programas se dejó a cada Secretaría o Departamento de Estado. El grado de respuesta fue lento y no se alcanzaron los objetivos propuestos. Esa experiencia demostró la necesidad que existe en todo proceso de planeación de distinguir las decisiones y actividades que se deben descentralizar y aquellas cuyo control deben reservarse a las dependencias globalizadoras.

Pero, la tendencia al estancamiento, surgida durante la década de los cincuenta, hizo crisis en los dos primeros años de los sesenta, y obedeció a la transición en la forma de crecimiento adoptada; la sustitución de importaciones. Agotados los índices de sustitución de los bienes de consumo tradicionales y saturada su demanda, se planteaba la alternativa de continuar el proceso de industrialización con base en la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital, y/o iniciar paralelamente, un proceso redistributivo de la riqueza para dar más dinamismo a la producción industrial en las ramas tradicionales. Uno de los mayores obstáculos a superar era el desequilibrio externo de la economía. De una manera u otra, acelerar

el proceso de crecimiento implicaba mayores presiones sobre la capacidad para importar, en razón de que la industria orientaba su producción hacia el mercado interno y las ramas primarias exportadoras se descapitalizaban rápidamente. Por otra parte, las condiciones deprimidas del mercado externo para los productos primarios (base de nuestras exportaciones) agudizaban la contradicción crecimiento-capacidad para importar.

La programación de la inversión pública resultaba insuficiente para enfrentar los obstáculos señalados, era necesario un cambio de actitud respecto a la concepción del papel que la planeación debía desempeñar y de sus alcances.

En el ámbito latinoamericano, debido a la similitud de problemática, también se favoreció a la planeación como un instrumento para enfrentar las vicisitudes del crecimiento. En el documento firmado en Punta del Este, Uruguay, donde se ratificó la Alianza para el Progreso (ALPRO), fue reconocida la necesidad de planear el desarrollo económico a largo plazo. Inclusive se estableció como requisito para el otorgamiento de créditos, la formulación de planes de desarrollo económico cuya estrategia redujera la dependencia externa e impulsara la desconcentración del ingreso. De esta manera, México asumió el compromiso de planear su desarrollo, influido, en parte, por las condiciones antes señaladas.

Este cambio de actitud se concretó en primer término, en el gobierno de Adolfo López Mateos 1958-1964, con la creación de la Secretaría de la Presidencia (creada a fines de 1958). Posteriormente, en agosto de 1961 fue utilizado por vez primera, el concepto de planeación integral,^(*) y por acuerdo del lo. de marzo de 1962 fue constituida la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales.

(*) Ver Revista "Planeación Democrática", número 18, Año 2, septiembre, 1984, págs. 60-62.

.../

El objetivo principal de la Comisión era proceder de inmediato a la formulación de planes nacionales de desarrollo económico y social, cuya ejecución canalizaría los esfuerzos públicos y privados hacia el logro de un rápido crecimiento económico y una distribución más equitativa del ingreso.

Para la elaboración de los planes, la Comisión debía basarse en las disposiciones de los acuerdos presidenciales del 29 de junio de 1959 (***) y del primero de agosto de 1961 (****) y en general, en los principios de política económica y social de la administración en turno.

La Comisión estaba integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). La primera participaba al estar facultada por Ley para intervenir en la planeación del país y asimismo, para planear, coordinar y vigilar la inversión pública. La SHyCP, a su vez, participaba por sus funciones de proyectar y calcular los ingresos - federales y los proyectos de presupuesto de todo el sector público federal.

Los resultados de la Comisión Intersecretarial fueron muy importantes para el posterior desenvolvimiento del país, ya que logró formular el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que especificaba las necesidades de inversión del sector público y privado, desagregándolas por sectores y realizando las proyecciones respectivas para el año de 1970.

(**) Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos - del Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un programa de inversiones.
Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1959.

(****) Op. cit. pág. 61

.../

La necesidad de continuar fortaleciendo el proceso de industrialización, condujo a la acción gubernamental más allá de una simple regulación del sector público. Por primera vez se contemplaban medidas que incidirían en los grandes agregados macroeconómicos.

El plan persiguió determinar el monto y estructura de las inversiones que permitieran un rápido crecimiento económico, a través de una mejor utilización y orientación del ahorro, tanto interno como externo. Lo anterior para estimular la inversión privada con el propósito de alcanzar mayor afluencia de recursos hacia los diferentes sectores económicos, por lo que se utilizaron por un lado, instrumentos de política económica y por otro, una coordinación entre las inversiones pública y privada. Los montos de inversión total deberían aportarse en partes iguales, tanto por el sector público, como por el privado, con la intención de que en el año de 1964 la proporción de la inversión creciera a un ritmo más elevado que el de la inversión pública.

El Plan de Acción Inmediata consideró los programas presentados por las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal con la intención de promover el desarrollo industrial y agropecuario, además de consolidar y ampliar la infraestructura de comunicaciones y transportes. Un cincuenta por ciento de su financiamiento se llevó a cabo a través de recursos provenientes de los impuestos y de las empresas del Estado; la mitad restante se cubrió fundamentalmente con crédito externo. La inversión privada se llevó a efecto en la industria y la construcción, principalmente. La mayor parte de su financiamiento se realizó mediante el ahorro interno.

En síntesis, el plan abarcó un inventario de las necesidades de inversión y su correspondiente esquema de financiamiento. De modo adicional se especificaban medidas de política económica -

para la consecución de las metas propuestas. Durante el período 1962-1964, el acelerado crecimiento de la inversión pública y privada permitieron incrementos en el PIB, alrededor de un 8 por ciento anual, superando entonces, la meta que estableció el Plan de este rubro.^(*) Respecto al comportamiento sectorial de economía, fueron alcanzadas las metas contenidas en el Plan; profundizándose en el proceso de industrialización y en la formación de una fuerte infraestructura de comunicaciones y transportes, en tanto que el crecimiento del sector agrícola permaneció al margen. Los ingresos públicos provocaron un mayor endeudamiento interno y externo para poder financiar las inversiones. En lo relativo al control de precios y a la disminución del déficit comercial externo no se lograron las metas programadas, ya que los precios crecieron en una tasa superior a la estipulada, y la brecha entre exportaciones e importaciones continuó ampliándose. Puede afirmarse que la inversión fue orientada en la dirección programada, contribuyendo en esta forma a reforzar el proceso de industrialización.

Como ya señalamos anteriormente, el surgimiento de numerosos organismos y empresas públicas descentralizadas, ocurrido a partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta, impulsó la expedición de una ley para su control, y la creación de un organismo encargado de dar cumplimiento a sus disposiciones, al que se llamó Comisión Nacional de Inversiones.^(**)

(*) Ver Planeación Democrática, No. 20, de noviembre de 1984, donde se publicó el Informe del Plan, Pág. 41.

(**) Véase Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Inversiones. Planeación Democrática. Año 2, No. 14, mayo de 1984, pp. 35-39 y No. 15, junio de 1984, pp. 28-31 respectivamente.

.../

Sin embargo, la ausencia del reglamento de esta Ley limitó seriamente las funciones de la Comisión, que se concretó al análisis y verificación de balances contables y administrativos, así como de informes de auditorías correspondientes a los organismos y empresas paraestatales sujetas a su control.

Al final de la Administración 1946-1952 del Presidente Miguel - Alemán, la Comisión desapareció, con lo cual la Ley referida - quedó sin el instrumento ejecutor y, aunque más adelante surgió un organismo de nombre similar, sus funciones respecto a los - organismos descentralizados y empresas de participación estatal se limitaron al control de las inversiones realizadas por éstos. En 1953 se creó el Comité de Inversiones encargado de formular el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. Posteriormente - es transformado en Comisión Nacional de Inversiones, organismo - que finalmente en 1958 es incorporado en la Secretaría de la - Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas.

Posteriormente, el control a que se sometió el sector paraestatal fue limitado. No se verificaba si cada uno de sus componentes cumplían adecuadamente con sus funciones, ni se analizaba - el grado de conveniencia y aporte al funcionamiento de la economía nacional.

Al inicio de la Administración del Presidente Díaz Ordaz (1964-1970) se derogó la Ley publicada en 1947 y se elaboró una nueva, la cual ya contenía mecanismos explícitos para su ejecución. Así, el 4 de enero de 1966, por Decreto Presidencial, surge la Ley - para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La nueva Ley responsabilizó a la Secretaría de Patrimonio Nacional a cargo de Alfonso Corona del Rosal, de la vigilancia y control del funcionamiento de los organismos y empresas paraestatales, sin menoscabo del control que, en materia de presupues

* Pichardo P., Ignacio, "El Organismo Central de Planeación", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI editores, S.A., México 1966, pp. 97-110.

tos e inversiones, ejercían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, a cargo de Antonio Ortiz Mena y Emilio Martínez Manautou respectivamente. En dicha ley se establecían las responsabilidades de los integrantes del sector paraestatal y de la Secretaría del Patrimonio Nacional. A esta última se le otorgaron facultades para proponer al Presidente de la República cambios en la estructura y en las bases de organización de los organismos y empresas, o la disolución de los mismos, cuando ello fuera necesario.

Pese a que la ley fue expedida casi paralelamente a la formulación del Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, en ambos casos no se preveían mecanismos para asegurar que el desenvolvimiento económico de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal contribuyeran a la consecución de las metas establecidas por el programa.

De esta manera, aunque la ley perseguía mejorar las actividades de planeación en los terrenos del sector paraestatal, no se inscribía en el esfuerzo que a nivel nacional representaba la ejecución del Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. No obstante que en éste se establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

Durante la administración 1970-1976 del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se organizaron unidades de programación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales, hecho que permitió avanzar en la base administrativa de la planeación. Así comenzó la elaboración de los planes, diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Del mismo modo, se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

* Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Septentas, SEP, México, 1975, pp. 195.

En el regimen del Presidente José López Portillo 1976-1982, la planeación adquirió nuevos impulsos. La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos global, sectorial y estatal. Se difundió asimismo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los Estados de la República.

En ese período fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Simultáneamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes estatales con este conjunto de planes y programas.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales se concibió la posibilidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación en un intento por reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales. A la vez, se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación estatal y municipal, con el apoyo de las delegaciones federales.

En ese contexto, el Plan Global de Desarrollo ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general, a pesar de que la aparición previa de planes sectoriales limitó su campo de acción. La integración y difusión de los distintos planes permitió a la población interesada analizar las acciones gubernamentales y la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo.

* Salas, Ismaél S., "Sistema Educativo Mexicano". En revista Educación, No. 21, Sept.-Oct. 1976, y No. 24, Marzo-Abril 1977, SEP; (Prof. de Primaria y Lic. en Economía), México, pp. 67-78 y pp. 57-68

llo, además de evaluar sus resultados. La planeación, programación y presupuestación de dicho período será analizada posteriormente en los aspectos más sobresalientes, en esta disertación.

El análisis de esas experiencias permitió al Gobierno 1982-1988 del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, identificar las insuficiencias principales que ha tenido la planeación y que es preciso tomar en cuenta para superarlas con una nueva orientación. (*)

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y posteriormente varios decretos presidenciales, introdujeron el esquema de planeación prevaleciente en esos años y que fue ampliamente difundido y aceptado. Se hablaba de un conjunto de actividades, entendidas como un proceso, planeación, programación, presupuestación y evaluación. Es importante advertir que este esquema concebía la planeación como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación y -- por ello la reducía a la mera formulación de los planes, dejando al margen las actividades de programación, presupuestación y evaluación. De hecho esto provocó gran autonomía y hasta un conflicto entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores propiciando así que lo programado pudiera ser distinto de lo planeado y lo presupuestado distinto de lo programado, y dejando sin referencia clara a la tarea de evaluación. Se rá necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un proceso mismo, que es el de planeación.

El esquema de sectorización de la administración pública debe avanzar progresivamente hacia una división funcional que tenga como punto de partida la visión estratégica del desarrollo para

(*) Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, SPP, México 1984.

lograr una adecuada vinculación entre la planeación global, sectorial y la que llevan a cabo las entidades coordinadas, superando imprecisiones en cuanto a mecanismos e instancias de articulación.

Se deberá procurar que todos los instrumentos de alcance sectorial se apliquen eficazmente, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades nacionales, y evitando que se contrarresten entre sí. Asimismo, deberá tenerse el probable impacto de las políticas y acciones diseñadas para el corto plazo en las perspectivas de plazos medio y largo.

Es necesario superar definitivamente, a partir de una definición clara y jurídicamente válida de los mecanismos y procesos de instrumentación anual de los planes, la brecha entre las áreas de planeación, programación y las de presupuestación y ejecución. La ejecución de acciones y decisiones debe partir del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de sus programas, para lo cual debe continuarse modernizando la organización administrativa de la Administración Pública Federal.

La consolidación de la planeación deberá tomar en cuenta no sólo la magnitud de las acciones (gasto, inversión, crecimiento), sino también su sentido cualitativo, su impacto sobre la sociedad y el medio ambiente, su orientación a prioridades y objetivos fijados de antemano. De igual manera continuarán los esfuerzos tendientes a integrar las políticas de tipo intersectorial dentro de la planeación nacional, especialmente en las áreas siguientes: Desarrollo Regional; Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Ecológico; Política de Empleo; Aprovechamiento de Recursos Escasos, como es el caso del Agua; Política Científica y Tecnológica; Desarrollo Rural Integral y Política de Empresas Públicas.

Debe continuar mejorándose la vinculación de la operación regio

... /

nal del gasto público federal con las necesidades y políticas de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se realizarán esfuerzos que eviten la duplicación de tareas en ciertas regiones del país.

De particular importancia es que la formulación de planes y programas se lleve a cabo a partir de un conocimiento de los recursos disponibles para financiarlos, además de tomar en cuenta los lineamientos globales de la planeación. Asimismo, debe considerarse, prioritariamente, la vinculación entre los proyectos de inversión de mediano plazo y los objetivos y prioridades de la planeación.

La coordinación entre federación y estados avanzó significativamente, pero con fuerte predominio de la primera; la coordinación entre estados y municipios debe ser todavía fortalecida considerablemente. Es preciso seguir luchando para reducir progresivamente el peso del centralismo en la toma de decisiones, favoreciendo y fomentando las iniciativas regionales, y una asignación de los recursos disponibles, previéndose el impacto que tengan en cada región, las acciones sectoriales y los grandes proyectos de inversión.

En general, deben precisarse las responsabilidades entre los órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) que intervengan en el proceso de planeación.

Deberá adecuarse en forma progresiva la información a las necesidades del proceso de planeación; reducir la dependencia excesiva de las estadísticas censales; continuar generando información según los niveles, tiempos y etapas de la planeación; sobre todo la información anual y de coyuntura; modernizar los sistemas de información contable para que sean fuente confiable y oportuna en la toma de decisiones. En general, se debe procurar la superación de la heterogeneidad metodológica y concep---

* Jiménez Alarcón, Amador, "Financiamiento de la Educación". En revista Educación, No. 24, marzo/abril 1977, SEP, México pp.39-51.

tual, de acuerdo con los lineamientos y metodologías que al -- efecto señale el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La capacitación del personal y la investigación para la planeación del desarrollo económico y social, deben responder a la necesidad de apoyar los avances del proceso de planeación en sus distintos ámbitos. La capacitación ha sido indispensable para apoyar la elaboración y ejecución de la política gubernamental en general, pero se necesita definir los requerimientos que en la materia implica la planeación nacional, así como establecer mecanismos organizativos y académicos para satisfacer, a fin de que se pueda constituir un subsistema de capacitación para la planeación económica y social adecuado a las características del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en sus ámbitos funcionales y de coordinación con otras instituciones a los niveles global, sectorial y regional.

Finalmente, se debe reforzar, en todos sus niveles, la participación social en la elaboración de los planes y programas, a través de mecanismos de carácter permanente, para que las organizaciones sociales participen en los distintos niveles y etapas del Sistema de Planeación.

Esos elementos fueron planteados, con la posibilidad de abordar los con acciones operativas que incidan sobre los procesos habituales de la gestión pública, a través de la construcción de un sistema de planeación como lo marca la Ley de Planeación. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se describen las acciones para consolidar dicho sistema y, se establece una estrategia de acción para tal efecto, la cual será expresada más adelante, así como sus principales instrumentos normativos de mediano como los operativos de corto plazo.



1.2.2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION (SNP) 1977-1982.

A partir de 1977, concretamente, es cuando la planeación representa una forma de conducción de la acción pública, orientada hacia el logro de los objetivos nacionales, -- concibiéndose el Sistema Nacional de Planeación (SNP) como un esfuerzo bajo el cual se pudiese adoptar la toma de decisiones. Se integró por el conjunto de relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas que se estableció entre las dependencias, entidades e instituciones que participaban en el Proceso de Planeación.

La planeación apareció como un sistema al servicio de los grandes propósitos de la Nación Mexicana para consolidar la Independencia del País con el objeto de transformar a la sociedad y sustentar las valoraciones* fundamentales: justicia, libertad, seguridad e igualdad para todos los mexicanos.

En el marco conceptual el Sistema Nacional de Planeación consideraba la interrelación de dimensiones social, económica, política y administrativa.

Social: en la medida que operaba con base en un modelo de país o proyecto de largo plazo deseable y posible de lograr.

Económica: ya que implicó una estrategia de desarrollo concebido éste como un mejoramiento tanto en lo económico como en lo social.

Política: porque constituía un proceso orientador de las acciones del país y suponía una Alianza Nacional, entre todos los sectores que permitiera unificar las voluntades a fin de crear un solo frente común capaz de lograr la consecución de los objetivos y metas nacionales,

* Myrdal, Gunnar, Objetividad en la Investigación Social, Breviario No. 212 del Fondo de Cultura Económica, México 1970, p. 19.

con eficiencia, eficacia y congruencia a través de adecuadas orientaciones a los sectores productores de bienes y servicios. Finalmente, en la dimensión Administrativa, porque requería de la organización de las tareas públicas en función de la planeación, buscando lograr eficiencia en el quehacer público y en consecuencia en el Proceso de Planeación.

Definió el sistema también la temporalidad de acción de los planes, tanto de corto, mediano y largo plazo. Las acciones comprendidas en el Proceso de Planeación debían llevarse a cabo a través de cuatro vertientes de instrumentación; obligación, coordinación, inducción y concertación.

El Sistema Nacional de Planeación se caracterizó porque sería: integral, participativo y democrático*. Integral, se apoyaría en los instrumentos de que disponía el sector público y consideraba los aspectos generales del país, económicos, políticos, sociales y administrativos, así como las cuatro vertientes de instrumentación en sus niveles global, sectorial y regional. Participativo, porque abarcaría los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, e involucró los sectores privado y social que conforman la economía mixta. Democrático, porque en la forma de decisiones se incluirán los intereses de las mayorías.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación durante 1977-1982, se centró en tres elementos esenciales: a) Una metodología, b) una estructura institucional y c) un proceso de planeación que ubicó a los elementos anteriores y que tuvo cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

(*) SPP, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. México, 1981.

La metodología del SNP tuvo un carácter integral cuidando la congruencia entre los niveles generales y específicos de Proceso de Planeación, congruencia global, regional, sectorial y criterios de instrumentación.

La congruencia global constituía el nivel general consistente en vincular los aspectos globales y sectoriales para establecer objetivos y prioridades en sus marcos sectorial, intersectorial y regional.

En otras palabras consistía en lograr la congruencia entre las políticas económica, social, interior y exterior^{*}, la estrategia del Plan Global de Desarrollo, los objetivos nacionales, sectoriales y regionales, y las acciones prioritarias de los sectores.

La congruencia regional fundaba la vinculación en la cobertura espacial de acuerdo con los lineamientos de política regional contenidos en el Plan Global de Desarrollo. Este nivel intentaba fortalecer los instrumentos regionales que eran los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y los Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES).

La congruencia sectorial, consistía este nivel en captar los elementos básicos de la programación tales como los programas de cada sector administrativo temporal y espacial.

Los niveles anteriores (global, regional y sectorial) pretendían integrar los programas a los criterios de eficacia, eficiencia y congruencia, los cuales permitieran identificar y evaluar las actividades necesarias así como la información adicional requerida para retroalimentar desde los elementos particulares hasta los generales el Proceso de Planeación. En este nivel se pretendía confrontar lo planeado con lo realizado y se establecieron mecanismos de control y evaluación.

* Véase, Aguilera Gómez, Manuel, "Diagnóstico del Sector Externo de la Economía Mexicana 1978-1980", en El Economista Mexicano, No. 3, Mayo-Junio-1981, México, pp. 5-9

En relación a la Estructura Institucional para la implantación del Sistema Nacional de Planeación se llevaron a cabo reformas* tanto en los aspectos administrativo como normativo. En el primer caso, se llevó a cabo una adecuación del marco jurídico para organizar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, dejando expresados en los cuerpos legales las orientaciones que guiarían la planeación en el país. En la Ley Orgánica de la Administración Pública, se promovió una organización sectorial que distinguió tres niveles principales: la coordinación sectorial, las entidades del sector paraestatal - ubicadas en sectores administrativos y la función globalizadora encomendadas a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

Con objeto de apoyar la función globalizadora se promovió e institucionalizó la Comisión de Gasto-Financiamiento, se crearon gabinetes especializados y comisiones intersectoriales para mejorar la coordinación y se establecieron coordinaciones que dependían directamente del Presidente de la República para ordenar programas y estrategias intersectoriales, así como aspectos normativos.

En las reformas de aspecto normativo, como infraestructura básica legal para la planeación, se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la de Deuda Pública. Asimismo en abril de 1980, se expidió el decreto por el que se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Lo anterior permitió introducir la planeación en el quehacer del Sector Público Mexicano.

Respecto al Proceso de Planeación, este consideró las cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, ya señaladas en el marco teórico conceptual de esta disertación.

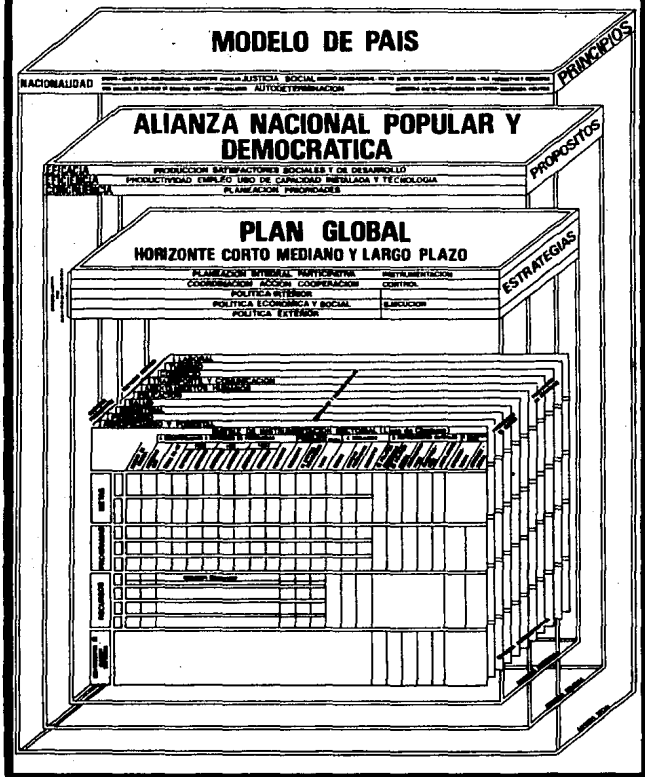
* Véase, Chávez, Elías, "El nuevo presidente, llamado secretario general. Canacho Solís, ante el compromiso de convertir en acciones sus teorías", en Proceso, No. 614, agosto 8 de 1988, México, p.12.

Con base a lo descrito anteriormente, se puede inferir que el Sistema Nacional de Planeación 1977-1982 representó un avance, en el Proceso de Planeación en México, efectuando la formulación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, de los planes estatales y de los sectoriales: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; los Planes - Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del D.F., el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan Nacional de Comercio, el Programa Nacional de Productividad, el Programa Nacional de Capacitación, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, el Programa de Energéticos, el Programa del Sector Educativo, el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan de Agroindustrias.

La formulación de los distintos planes y programas en el periodo señalado permitieron ampliar la capacidad de diagnóstico, pronóstico y de diseño de política económica y social de las diferentes áreas de la Administración Pública, avanzar en la implantación de la metodología para la construcción de planes y programas y en la infraestructura de información necesaria para la programación y el control de las actividades del sector público.

-
- 1/ Véase, Méndez Villarreal, Sofia, "Industrialización y Proyecto Nacional" en El Economista Mexicano, No. 4, Julio-Agosto 1981, pp. 92-102
 - 2/ Gazol, Antonio, "Comercio Exterior y Proyecto Nacional", Op. cit. pp. - 103-107.
 - 3/ Salas Paz, Ismael S., "Escolaridad y Productividad en la mano de obra industrial", en El Economista Mexicano, No. 1, Enero-Febrero 1979, México, pp. 27-48.
 - 4/ Véase Jiménez Alarcón, Amador, "Hacia un Sistema Integral para el Financiamiento de la Educación"; García Medrano, Renward, "La Educación en México"; y Morales Aragón, Eliezer, "Realidades, Mitos y Utopías de la Educación Superior", Ibidem, pp. 56-65, 5-26 y 77-82, respectivamente.

MATRIZ DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION



1.2.3 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

El Plan Global de Desarrollo (PGD) se concibió como la parte básica del Sistema Nacional de Planeación, constituyéndose en el elemento rector de las acciones del sector público, indicativo de las actividades de los sectores privado y social, y orientador y coordinador de las funciones de los Estados y Municipios, estableciendo la acción de los instrumentos de política económica y social que posibilitarían el logro de los objetivos y metas -- planteados.

En el plan se incluyó tanto el ámbito temporal (mediano y largo plazo) como el espacial (toda la economía en su conjunto), asimismo consideró los niveles global, sectorial y regional, precisando los recursos necesarios para la consecución de las metas y objetivos.

Con el propósito de programar lo realizable, el Plan se integró en tres partes fundamentales: política, económica y social*. La primera se basó en un conjunto de concepto de filosofía política que sustentan el Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana. La económica presentaba la estrategia de desarrollo para el cambio estructural. La tercera intentaba la transformación del crecimiento económico en desarrollo social, por medio de la provisión de mínimos de bienestar para todos los mexicanos.

En el Plan Global de Desarrollo la estrategia se enfocó a la consecución de los siguientes objetivos:

- Afirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, - lo político y lo cultural.

* Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 17 de abril de 1980.

- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienes tar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones -- geográficas.

La estrategia económica y social estaba orientada a lograr un crecimiento económico, cualitativamente diferente, vinculando el objetivo de empleo con el de distribución del ingreso.

El aspecto central de la estrategia que se propuso era - proveer a la población de oportunidades de empleo, mínimos de bienestar y una mejor distribución del ingreso. Para cumplir ésto, el crecimiento tendría que haber sido - llevado permanente, concentrando los esfuerzos en la producción de los bienes social y nacionalmente necesarios.

Las metas del Plan se fijaron trianualmente con la finalidad de compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmitieran desde el exterior y las situaciones im--previsibles de la economía interna. Dichas metas indicaban la dirección y la intensidad del conjunto de accio--nes contempladas en el Plan, éstos se cuantificaron to--mando en cuenta la incertidumbre internacional, como indicadores que se revisarían en forma periódica.

Se estimaron metas para las variables macroeconómicas - que integraban la oferta y demanda globales y metas de - crecimiento para cada uno de los sectores económicos.*

(*) Véase SPP, Anexos del Plan Global de Desarrollo 80-82, Méxi 1980.

La estrategia del Plan era de mediano y largo plazo; se perseguía un crecimiento cuyo ritmo, no impidiera su permanencia y además promoviera la equidad. Buscaba un crecimiento que generará un equilibrio entre sectores y regiones y pusiera en marcha las potencialidades del país. Por ello apoyaba a los sectores productores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

Asimismo, se orientó la estrategia hacia la creación de empleos, apareciendo el petróleo ligado a la viabilidad de la estrategia. Se intentaba aplicar una política de desarrollo que se sirviera de los recursos generados por el petróleo, por ello, se condicionaba su explotación y exportación con los propósitos del desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad. Adicionalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo de financiamiento del desarrollo, buscaba una mayor generación de ahorro interno y el fortalecimiento de las finanzas públicas, de tal manera que fuera posible una tasa más acelerada de formación de capital, repercutiendo en el crecimiento de las fuentes de producción y empleo.

La estrategia se conformó por varias políticas económico-sociales, las principales eran: Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en crecimiento; modernizar los sectores de la economía y la sociedad; consolidar la recuperación económica y generar una oferta creciente de empleo; reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital; racionalizar el consumo y estimular la inversión; impulsar el Sistema Alimentario Mexicano; fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando algunos subsidios excesivos.

... /

Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.

Los instrumentos de política económica se enfocaron hacia la consecución de los objetivos nacionales y estratégicos, destacando la orientación del gasto público y la política de empresas públicas hacia la prioridad de alimentos y energéticos.

Hubo avances en este período, en materia de planeación, prueba de ello lo constituye la formulación del Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, la experiencia muestra que fue mínimo el avance en los aspectos de programación, ejecución, control y evaluación de las acciones planteadas en él.

En parte por los aspectos señalados y por otro lado debido a los cambios en el contexto económico internacional y nacional, no fue posible el logro total de los objetivos y metas planteados. Con base en la experiencia, en los dos primeros años (1980-1981) de ejecución del plan, se logró un avance de acuerdo con los propósitos definidos, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto fue en esos años de 8.3% y 7.9% respectivamente mientras que el plan fijaba una tasa promedio de crecimiento del 8%; el sector agropecuario observó una clara recuperación en este período pasando de tasas de crecimiento negativas a tasas positivas de 7.1% en 1980 y 6.1% en 1981, en buena parte debido a la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano; se fortalecieron los programas COPLAMAR, lo que permitió ampliar su ámbito de acción beneficiando a un mayor número de grupos marginados; se ampliaron los servicios de educación, salud y seguridad social.

(*) Cifras del II Informe de Gobierno 1984, Anexo Política Económica.

En 1981 sucedieron cambios en la actividad económica^{*} tanto en el contexto internacional como en el nacional pro piciando el incumplimiento de las metas del plan plantea dos para 1982. Los cambios más importantes a nivel in-- ternacional fueron la caída del precio del petróleo, lo cual repercutió de manera negativa en las fuentes de fi-- nanciamiento, así como el aumento de las tasas de interés internacionales, lo cual incrementó el monto de la deuda externa. Dentro del contexto nacional los años 1981 y - 1982 fueron significativos, por la gran fuga de capita-- les nacionales hacia el exterior, no obstante las políti-- cas de altas tasas de interés y la libre convertibilidad del dólar; y por la creciente dolarización de los depósi-- tos en la banca nacional.

Esta situación provocó que los recursos conseguidos por-- la exportación de petróleo y los créditos internaciona-- les, se destinaron para apoyar la paridad cambiaria, por medio del mantenimiento de las reservas internacionales del Banco de México, las cuales eran absorbidas por la-- constante demanda de dólares.

Esos cambios que se dieron en el funcionamiento de la -- economía y otros más, imposibilitaron el cumplimiento de los objetivos y metas planteados para 1982 en el Plan.

Con base en lo anteriormente señalado, podemos expresar-- que el Plan Global de Desarrollo, significó un avance - del Proceso de Planeación en México, ya que éste ubicó - las acciones de los distintos sectores económicos y so-- ciales dentro de un marco estratégico general, creando - conciencia sobre la importancia de la planeación en to-- dos los niveles del sector público y en la sociedad en - general, mediante la difusión de los propósitos y objeti-- vos globales del desarrollo nacional.

* Véase, Ramírez Hernández, Guillermo, "La Economía Mexicana en 1981- 1982. Recomendaciones de Política Económica" en El Economista Mexi-- cano, No. 1, Enero-Febrero 1982, México, pp. 8-38.

1.2.4 PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO (PASP). 1978-1982

Inicialmente, el Programa de Acción del Sector Público - 1978-1982, se dividió en dos partes, la primera titulada Estrategia Global para el Desarrollo. La segunda parte, incluyó objetivos sociales y los programas quinquenales de cada uno de los sectores en que fue dividido el sector público para efectos de programación.

La Estrategia Global para el Desarrollo^{*}, comprendió dos capítulos. En el primero, Los Grandes Objetivos Nacionales, se plasmaron brevemente los objetivos de largo plazo, derivados de los postulados fundamentales de nuestra Constitución Política; la justicia social y la independencia nacional. El primer objetivo de largo plazo, vinculado al postulado de justicia social, era el de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población; se trataba de alcanzar niveles mínimos de bienes--tar estipulados en términos de alimentación, salud, educación y vivienda; el segundo objetivo de largo plazo, - asociado al postulado de independencia nacional, consistía en consolidar la independencia económica y política del país y su capacidad de autodeterminación.

El capítulo segundo contenía cuatro apartados: El en primero se formularon los tres objetivos quinquenales que orientarían la acción de la administración: 1) el crecimiento sostenido de la producción y el empleo; 2) el fortalecimiento del papel del Estado como rector del desarrollo; y 3) el robustecimiento de nuestra capacidad de autodeterminación. Con su logro, se avanzaría hacia los grandes objetivos nacionales de largo plazo.

(*) Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. Estrategia Global para el Desarrollo, en Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977, Anexo II México 1981, PP. 127-262

... /

En la segunda parte, Objetivos Generales de Mediano Plazo del PASP, el primer objetivo quinquenal se desagregó; traduciéndolo cuantitativamente a las principales metas específicas que se buscó alcanzar en el quinquenio y se estableció su prioridad atendiendo a las principales necesidades sociales y nacionales. Asimismo, se describieron las acciones estratégicas generales y se ordenaron los lineamientos e instrumentos de política económica que sería preciso poner en juego, a fin de alcanzar las metas globales de producción y empleo que se proponían. El segundo objetivo quinquenal se refirió al fortalecimiento del Estado como rector del Proceso de Desarrollo, y el tercer objetivo quinquenal, robustecimiento de nuestra capacidad de autodeterminación, pretendía la independencia económica, política y cultural.

Posteriormente, es a partir del Decreto por el cual se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de abril de 1980, cuando el PASP se concibió como el vínculo entre el Plan Global y el Proceso de Presupuestación Anual, se amplió para integrar los diferentes mecanismos de instrumentación sectorial, adicionales al presupuesto y se le dió el carácter de instrumento operativo básico que integraba todos los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales, en las áreas de política sectorial, regional y global (incluyendo las políticas económicas y sociales), en cuatro vertientes de instrumentación: obligación, inducción, coordinación y concertación.

Las experiencias del Programa de Acción permitieron avanzar en la precisión del vínculo entre objetivos, metas y políticas generales de estrategia global para el desarrollo y los propósitos, operación de instrumentos y programas específicos de los sectores administrativos.

Asimismo, el Programa de Acción del Sector Público se -
constituyó como un mecanismo para la instrumentación -
del Plan Global de Desarrollo; pretendió vincular la se
cuencia Plan-Programa-Presupuesto.

Los objetivos específicos del PASP 1980-1982 fueron: ^{*}Ins
trumentar las políticas globales, regionales y sectoria
les, así como descender en el análisis programático para
la asignación de recursos a programas y proyectos del -
sector público; aumentar la eficacia y eficiencia de las
acciones y del gasto público federal, vinculándose estre
chamente con los objetivos y estrategias del Plan; esta
blecer los cruces y encadenamientos programáticos más -
significativos; asegurar la congruencia de las políticas
gubernamentales con las acciones del sector público fe
deral; establecer los medios que coadyuvaran a lograr -
que las acciones desarrolladas se desviaran lo menos po
sible del camino trazado por el Plan; armonizar las acti
vidades del sector público de manera tal que se hiciera
posible cumplir con las metas y objetivos del Plan.

La formulación del PASP presentó un carácter selectivo,-
el cual se basó en criterios relacionados con priorida
des globales y sectoriales. De esta manera se seleccio
naron entidades, programas, subprogramas, proyectos y -
sus correspondientes metas. Tal estrategia incluyó las
acciones relevantes dentro de la Administración Pública
Federal, dejando a un lado aquellas de escasa importan
cia.

(*) Manual para la Revisión y Ampliación del PASP 1980-1982, Se
cretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Caracterizó esa estrategia el hecho de que la entidad o dependencia seleccionada proporcionaba información para programar sus actividades, con base en los lineamientos establecidos por la dependencia globalizadora, en este caso la Secretaría de Programación y Presupuesto; lo que fortaleció el carácter participativo del Sistema Nacional de Planeación.

Con objeto de lograr éxito en esta innovación metodológica hubo necesidad de crear mecanismos de coordinación entre la SPP y los coordinadores de sector, quienes se encargaron de la formulación de los programas sectoriales, con la participación de sus entidades coordinadas.

Dada la amplitud y complejidad del proceso de formulación del PASP se trazó un programa de trabajo que incluyó básicamente el procedimiento siguiente:

Trabajos Preparatorios. Estos trabajos se refieren fundamentalmente a aquellos de carácter metodológico entre los que destacan los siguientes: elaboración de un guión general; selección de programas, subprogramas y proyectos prioritarios, así como de sus correspondientes metas y entidades responsables de su ejecución, elaboración y diseño de formatos de captación de información y sus correspondientes instructivos de llenado, formulación de lineamientos programáticos sectoriales, elaboración de guión tipo sectorial; y definición de alternativas de gasto por sector con base en la disponibilidad financiera nacional.

Elaboración de Programas Sectoriales. Esta actividad correspondía ejecutarla a los coordinadores de sector quienes, conjuntamente con las entidades bajo su control, formularon los programas de su sector, estableciendo mecanismos de coordinación.

... /

La formulación de los programas sectoriales se inició a partir de un diagnóstico, en el cual se presentaba una -visión general de la situación en que se encontraba el -sector correspondiente, precisando los problemas que pre-sentaban. Con base en este diagnóstico y de acuerdo con las políticas y objetivos nacionales enmarcados en el -Plan Global de Desarrollo, se fijaron los objetivos y me-tas sectoriales para cuya consecución definía el sector y creaba instrumentos y estrategias. Posteriormente, se seleccionaron los programas, subprogramas y proyectos -prioritarios y se definieron sus metas y objetivos, mis-mos que permitirían el logro de las metas y objetivos -sectoriales. Tanto los niveles programáticos como sus co-rrespondientes metas y objetivos se referían a los iden-tificados con cada una de las entidades que conformaban el sector de que se trataba.

Finalmente, a cada programa, subprograma y proyecto, se-le asignó el monto de recursos que requería para su eje-cución, haciendo la diferencia entre lo destinado a ope-ración e inversión.

Análisis de Congruencia. Una vez formulados los progra-mas sectoriales se enviaban a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su análisis y aprobación. Tarea que consistía en verificar la congruencia de tres aspéctos principales: el referido a la articulación interna -de sus elementos; el relativo a la oferta y demanda de -bienes, servicios y recursos entre los sectores, y la -que se refería a la vinculación de los objetivos y metas sectoriales con los contenidos en el Plan Global de Desa-rrollo.

... /

Alternativas de Acción y Gasto. Consistió en integrar las alternativas de acción y gasto anual para el período que comprendía el programa, con el propósito de proporcionar elementos suficientes para una mejor toma de decisiones.

Ajuste de los Programas Sectoriales. Como resultado del análisis de congruencia y las alternativas de acción y gasto se derivan los ajustes necesarios, los cuales se convenían con los coordinadores de sector.

Integración del Programa General. Una vez concluidos los programas sectoriales, se integraba el programa general cuyo propósito era presentar una visión global y congruente de las acciones de los sectores involucrados.

El PASP se constituyó como un instrumento operativo que integraba los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales, en tres niveles: sectorial, regional y global, cada uno de los cuales presentaba las cuatro vertientes de instrumentación: obligación, inducción, coordinación y concertación.

La formulación del PASP 1980-1982 dió como resultado una serie de documentos entre los que destacaron los siguientes:

- Lineamientos de Política.- Este documento tenía como propósito sintetizar las políticas e instrumentos planteados en el Plan Global de Desarrollo e incluía las metas macroeconómicas fijadas en el mismo.
- Programas de Acción Sectoriales e Institucionales.- El propósito de éstos fue disponer, en documentos homogéneamente integrados, la información contenida en las propuestas de acción de cada uno de los sectores

... /

administrativos y entidades seleccionadas.

- Documento Integral de Acciones Sectoriales.- La Secretaría de Programación y Presupuesto integró y elaboró este documento con base en los programas anteriores. Tuvo como propósito presentar un esquema general de las actividades del sector público en sus ámbitos sectorial y regional. Con esta visión de conjunto se facilitarfa la evaluación de los objetivos y metas fijados, así como el control de los recursos asignados para su logro.
- Acuerdos Programático Intra e Intersectoriales. Su objetivo era dar a conocer los documentos donde se formalizaban los compromisos de realización de acciones específicas entre entidades de un sector o entre dos o más sectores de la Administración Pública Federal. De esta forma se lograba dar mayor consistencia y soporte a los programas de los sectores y se traducfa en un mecanismo ágil para el séguimiento y apoyo de actividades estratégicas.
- Programa de Ciencia y Tecnología del Sector Público. El fin esencial era hacer explícitas las acciones científicas y tecnológicas que se proponfa llevar a cabo el sector público, consideradas como insumo para las tareas de apoyo y orientación que competfa desarrollar al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Programa de Acción de Reforma Administrativa del Sector Público. Su propósito era precisar el esfuerzo global que en esta materia requerfa la Administración Pública Federal en su conjunto señalándose las acciones de reforma administrativa programadas por cada una de las dependencias y entidades, para coad-

... /

yuvar a la consecución de los objetivos nacionales - plasmados en el Plan Global de Desarrollo.

- Programa de Acción del Sector Público para las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Este documento tenía como objeto dar a conocer los programas y proyectos que deberían desarrollarse para impulsar el desarrollo económico de las regiones enunciadas.
- Documento de Concertación de Acciones. Pretendía fijar los compromisos entre el sector público y los sectores social y privado para que sus acciones se orientaran hacia el cumplimiento del PGD.
- Acuerdos de Concertación. Resultaban de la actividad permanente que desarrollaban las dependencias y entidades del sector público de acuerdo con las etapas del proceso de concertación. Los acuerdos de concertación eran los documentos específicos que serían firmados por la dependencia de que se trataba y los sujetos de concertación de los sectores social y privado que deseaban adherirse al mismo.

De lo anterior podemos deducir que el programa de acción del sector público representó un avance en la programación de la Administración Pública, homogenizando la metodología, los conceptos, enfoques y procedimientos de la programación. A la vez permitió la institucionalización de la planeación en el quehacer cotidiano del sector público, de tal manera que la toma de decisiones se apoyaba con mayores elementos.

Articulación del Sistema Nacional de Planeación 1977-1982.

Del análisis del Plan Global y del Programa de Acción -

del Sector Público expresaremos la vinculación que se operó entre ambos instrumentos del Sistema Nacional de Planeación que la Administración Pública 1976-1982 procuró llevar a cabo.

La instrumentación del Plan Global se intentó a través de las cuatro vertientes: obligación, coordinación, inducción y concertación.

El Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 se ubicó en la primera de las vertientes mencionadas, es decir, la obligatoria, procurando de ese modo avanzar en la precisión operativa del vínculo entre objetivos, metas y política general del Plan Global y los propósitos, las estrategias, las políticas específicas y los programas y proyectos importantes de los sectores en que estaba organizada la Administración Pública. Por consiguiente dichos programas no llegaron a vincularse concretamente con las vertientes de coordinación y concertación.

Respecto a la vinculación del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 y el Presupuesto de Egresos de la Federación, nos encontramos con que el PASP y el Presupuesto de Egresos tuvieron muchos elementos en común, en foque funcional-institucional, el ámbito que cubrieron su estructura de programas anuales, aun cuando la cobertura temporal del PASP fue trianual parecieran ser claros indicios de que existieran dificultades para vincular ambos instrumentos y para lograr una total congruencia entre sus contenidos.

Sin embargo, el PASP dió muestras de funcionar como instrumento operativo y, los programas presupuestarios estuvieron alejados de la conformación del presupuesto por -

(*) OP. CIT. PP. 1 y 2

programas y su cercanía al presupuesto tradicional.

Pero ¿ Qué ocurrió con estos dos instrumentos ? ¿Cuál fue su papel y grado de integración ?

A continuación trataremos de sintetizar los principales problemas de la vinculación entre los instrumentos de corto plazo, dentro del Sistema Nacional de Planeación.

No existió una normatividad suficiente para lograr la integración de estas etapas del Proceso de Planeación. La vinculación PASP-Presupuesto estuvo concebida sólo en el ámbito formal.

La programación presentó alternativas para hacer posible la incorporación de objetivos y metas al presupuesto tomando en cuenta las restricciones de financiamiento.

Los programas y subprogramas constituyeron orientaciones claras para la presupuestación. Tanto las estructuras programáticas, como la definición de objetivos siguieron un criterio técnico uniforme, proporcionaron elementos para establecer la congruencia global, sectorial y regional.

La estructura organizacional de la Secretaría de Programación y Presupuesto preparó sus propias normas y confeccionó calendarios de trabajo, sin tomar en cuenta las directivas de las restantes hizo compatibles ambos procedimientos.

Esas limitaciones constituyeron elementos suficientes para entender el porqué de la integración entre Programa de Acción y Presupuesto de Egresos de la Federación.



1.2.5. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA - (SNPD) 1983 - 1994 Y SUS PRINCIPALES INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO E INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO

A partir de 1983, en México, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) constituye un conjunto articulado de mecanismos que persiguen transformar de manera racional y previsor, la realidad económica y social del país, conforme a los valores y principios constitucionales^{1/}. En este sentido el SNPD se adapta al sistema de economía mixta, al permitir la participación de los sectores público, privado y social en las tareas de impulsar el desarrollo socio económico de la nación.

Este sistema pretende que la participación social sea realizada en todos los niveles y etapas de la planeación, con lo cual sea posible lograr orden y transparencia en las acciones gubernamentales. En este marco, el proceso de planeación para la programación presupuestación anual debe ser la base que ordene y norme el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos.

^{1/} Sistema Nacional de Planeación Democrática, SPP, México - 1984, p. 9.

Los principios y organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática tienen su base jurídica en la Ley de Planeación y en las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales; en ellas se establecen las normas de la planeación actual y de la integración y funcionamiento del SNPD, reafirmando el principio de rectoría que tiene el Estado en el proceso de desarrollo. Con la puesta en marcha del SNPD se busca fortalecer la soberanía e independencia nacionales, así como consolidar el régimen democrático, es por ello que se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía y se reconoce la función social del sector privado^{2/}.

Asimismo, establece los mecanismos para lograr la coordinación de actividades entre la Federación y los Estados así como la concertación e inducción de las acciones con los grupos sociales.

En el contexto del SNPD, la planeación es entendida como un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; y un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y

^{2/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, p.22.

la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos para la sociedad mexicana^{3/}.

También se pretende fortalecer la planeación que llevan a cabo los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, buscando con ello impulsar la descentralización de la vida nacional y fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, dando posibilidad de expresión de la población nacional en sus entidades federativas y demarcaciones municipales.

Al Sistema de Planeación Nacional no se le concibe como un esquema acabado, pues es necesario modificar hábitos de trabajo, precisar atribuciones y responsabilidades y, en general, tomar las medidas necesarias para lograr el aprovechamiento de los recursos y potencialidades del país. Es por ello que se requieren grandes esfuerzos por parte de sus integrantes a efecto de que dicho esquema sea el sustento a partir del cual se definan las políticas y orientaciones del desarrollo nacional.

El funcionamiento del SNPD se apoya en la organización institucional ya existente. Así, todas las áreas de las -

3/ Memoria Institucional 1983, SPP, p.21.

Secretarías de Estado que realizan actividades de planeación se ven involucradas en el proceso de planeación, -- asumiendo responsabilidades en sus correspondientes niveles de operación.

El Sistema comprende la jerarquización de los documentos de planeación de acuerdo con su cobertura espacial y temporal, dando lugar a la delimitación de responsabilidades y funciones de sus integrantes.

La planeación como proceso involucra a todos los aspectos del desarrollo, en este sentido, el SNPD pretende -- constituir subsistemas específicos para atender estos aspectos. Dichos subsistemas deben ser congruentes con la planeación nacional.

El proceso de planeación del SNPD incluye las etapas de la formulación; la instrumentación con sus cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción; -- el control y la evaluación, cuyo desempeño puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia.

La estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación y

estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de Planeación. Dicha estructura comprende los tres niveles: Global, Sectorial e Institucional.

La infraestructura de apoyo del SNPD está formada por: El Subsistema de Capacitación para la Planeación Económica y Social; Los Sistemas Nacionales de Estadística y la Información Geográfica; La Modernización de la Administración Pública Federal; El Subsistema Nacional de Proyectos. Con esa infraestructura se busca precisar el proceso de planeación e instaurar una infraestructura de servicios que, al mantener una base administrativa del sector público, permita a éste operar con capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el SNPD.

El vínculo entre el SNPD y la infraestructura de apoyo se realizan a través de las unidades de planeación que funcionan en cada dependencia y la SPP, que emite los procedimientos normativos para llevar a cabo esa relación, misma que tendrá que afinarse y fortalecerse para que cada componente y participante en la planeación tenga claramente ubicadas sus responsabilidades y el contexto en que se desenvuelve.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática engloba a los sistemas nacionales anteriores a las legislaciones de 1983 y busca vincular a los que posteriormente se constituyan.

Instrumentos del SNPD. - Para su funcionamiento, el Sistema se apoya en varios instrumentos clasificados en normativos de mediano plazo; operativos de corto plazo, de control y de evaluación, cuya aplicación en cada etapa del proceso de planeación implica seleccionar, ordenar, organizar y jerarquizar en el tiempo y el espacio, de acuerdo con la función que desempeñan en cada una de ellas y con la relación que existe entre estos instrumentos.

Los instrumentos del SNPD tienen su expresión material a través de documentos ya sea planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los que generalmente contienen objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas que se aplican para atender las prioridades de la planeación nacional, considerando el resultado de la participación de las entidades federativas y de los grupos sociales.

La clasificación de los instrumentos del SNPD según su ordenación y jerarquización temporal y espacial es la si

guiente:4/

Normativos de mediano plazo. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND); Programas de Mediano Plazo (PMP): Sectoriales, Estratégicos:-regionales y especiales-, e Institucionales.

Operativos, de corto plazo. Programas Anuales (POA's): Programa Operativo Anual Macro, Programa Operativo Anual Preliminar, Programa Operativo Anual Definitivo; Ley de Ingresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); Convenio Unico de Desarrollo (CUD); Contratos y Convenios de Concertación; e Instrumentos Administrativos.

De Control. Informe trimestral de la situación económica y social de las Finanzas Públicas; Informe de los Gabinetes Especializados; Informe de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; e Informe de las Auditorías Gubernamentales.

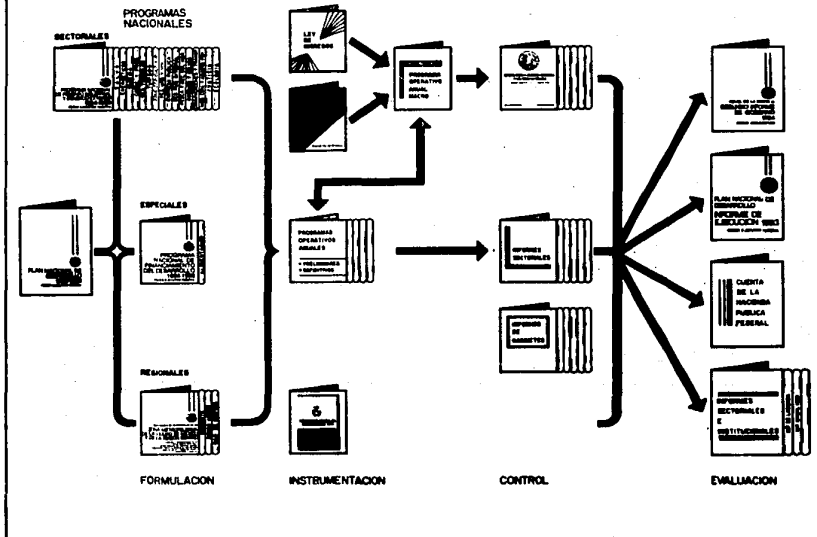
De Evaluación. Informe de Gobierno; Informe de Ejecución del PND; Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Informes de los Foros de Consulta Popular; Informes Sectoriales e Institucionales; Informe Sectorial, Informe Insti

4/ Sistema.Op. Cit. p.45.

tucional; Informe sobre áreas; e Informe anual de la Ges
tión Gubernamental.

A continuación se presenta una descripción de los instru-
mentos de mayor relevancia del SNPD destacando dentro
de éste, el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas
de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales y -
el Presupuesto de Egresos de la Federación.

LOS INSTRUMENTOS DEL SNPD



1.2.5.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1983-1988 y 1989-1994

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se define como - el instrumento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática que expresa los objetivos, propósitos, lineamientos estratégicos y líneas generales de acción - para lograr el desarrollo integral del país; determina - los instrumentos y responsables de su ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, - sectorial y regional; y rige la formulación de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales de mediano y corto plazo correspondientes al Sistema, del cual es el producto principal 1/.

El Plan Nacional se instrumenta a través de programas de mediano plazo y de corto plazo. Los primeros pueden ser sectoriales, institucionales o estratégicos (regionales y especiales) que desagregan el contenido general del Plan para atender respectivamente los aspectos de la economía y la sociedad de acuerdo con la estructura de la Administración Pública, las regiones estratégicas y las prioridades del desarrollo integral del país. Los

1/ "Hacia un Glosario de Términos del SNPD" en Planeación Democrática, No. 17 agosto de 1984, SPP. p. 86.

programas operativos de corto plazo indican las acciones y medidas que regirán durante el año correspondiente, incluyendo los aspectos de política económica y social, así como los responsables de su ejecución.

El esquema de planeación actualmente planteado incluye mecanismos operativos y metodológicos para asegurar que los lineamientos del Plan, de lo general a lo particular, se traduzcan en los ámbitos sectorial, institucional y regional.

Las actividades que se efectúan en la etapa de instrumentación del Plan son en términos generales: Determinar las políticas e instrumentos para cada acción planeada; definir los lineamientos de programación y verificar la congruencia entre instrumentos y políticas de un programa con otro. De esto resulta la integración de programas operativos: global, sectorial, institucional, regional y especial. A la vez, estos establecen el marco para relacionar los objetivos, las estrategias y las políticas del Plan con los programas y proyectos. Los programas orientan metodológicamente la definición de los programas presupuestos anuales y apoyan la identificación de relaciones entre programas a través de las cua

tro vertientes de instrumentación: obligación, coordinación, concertación e inducción.

Filosofía Política y Contenido. - El PND trata de res--ponder a los intereses generales de ahí que su cobertura espacial sea de carácter nacional. Es de desarrollo porque conjuga aquellos contenidos políticos, económicos, sociales y culturales que permitan avanzar en la realización del Proyecto Nacional. Su cobertura temporal es de mediano plazo, es decir, su vigencia corresponde al término constitucional de la actual Administración, por ello es que el período 1983-1988.^{2/}

El Plan es el instrumento que considera en una perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país, integrado en tres partes:^{3/}

- I. Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia; expresa el marco de referencia para el diseño de la estrategia general;
- II. Instrumentación de la Estrategia para el desarrollo económico y social; el cual incluye los lineamien--

^{2/} Memoria Institucional 1983. SPP. p. 302.

^{3/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal. SPP, México, Mayo de 1983.

tos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos; y

III. Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan; contiene la forma en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución y evaluación de éste.

Las tres partes mencionadas abarcan diez capítulos, estos contienen en términos generales: "El marco general de los objetivos nacionales, los principios fundamentales del Proyecto Nacional, el contexto nacional e internacional, las bases de las políticas interna y externa y de seguridad nacional, hasta la estrategia de desarrollo económico y social, con sus dos líneas básicas de acción; la reordenación económica y el cambio estructural. Así mismo, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos globales; del gasto público. En atención a las necesidades de financiamiento se definen los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, subsidios, crediticia y monetaria, de deuda pública, de empresas públicas, social, sectorial y regional. Señala también, lineamientos para la instrumentación del Plan a través de programas de mediano plazo.

Finalmente, establece las orientaciones básicas respecto de la participación de los grupos sociales en la ejecución y evaluación de las acciones contenidas en el Plan^{4/}.

Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales, señalando el compromiso que el Estado asume para conducir el destino nacional.

Con base en los principios políticos plasmados en la Constitución de 1917 y en el modelo político, económico, social y cultural establecido en ésta, las valoraciones fundamentales fijan las tareas por realizar: crear y transformar las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas de toda la población, para que el hombre desarrolle en plenitud y armonía sus capacidades potenciales relativas a su corporeidad, afectividad y mentalidad, prioridad en la tarea del desarrollo.

Con fundamento en las valoraciones constitucionales, el Plan estableció un propósito nacional: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas -

4/ "Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1983.

en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello se requiere de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno, y en la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático^{5/}.

Sin embargo, un plan de desarrollo socioeconómico, debería determinar e integrar, en un marco de libertad individual y de derechos sociales, los medios que permitan una revolución de la inteligencia, así como el derecho a ser más inteligente, para continuar hacia la transformación del ser humano maduro y activo que requiere el país; también guiar las acciones para estimular, fomentar y financiar la generación, difusión y aplicación del conocimiento general.*

De ese propósito nacional señalado arriba, se derivan, relacionados entre sí cuatro objetivos primordiales que el Plan se propone alcanzar entre 1983-1988: Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer

5/ Plan...Op. Cit. p. 107

* Machado, Luis Alberto, La Revolución de la inteligencia, Editorial Seix Barral, Barcelona-Caracas-México, 1975, p.116.

la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro del esquema de planeación se planteó una estrategia de desarrollo para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, y así lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico, social y cultural. Asimismo, se enfatizó el combate a la inflación y la protección del empleo con el inicio de cambios cualitativos. También se propuso recobrar tasas históricas de crecimiento y hacerlas permanentes, asociadas a una inflación decreciente, y con una generación de empleo, por peso invertido, mayor a la histórica.

Si la prioridad es satisfacer las necesidades primordiales de la población en general y que el hombre desarrolle sus máximas potencialidades corpóreas, afectivas y mentales, ello exige permanencia, profundidad y dirección. En esta orientación deberían dirigirse las acciones del Plan.

Las tareas de consolidación de la planeación, en una primera etapa, radicó en el establecimiento del marco

* Véase, Chávez, Elías, "El nuevo presidente, llamado secretario general. Camacho Solís..." Op. Cit., p.15.

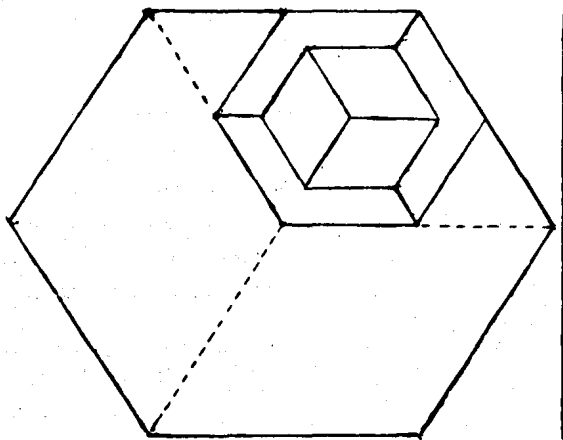
jurídico de la misma, dándose énfasis a la formulación de planes y programas, a la precisión de metas, objetivos y prioridades; se avanzó en los aspectos de instrumentación para asegurar la traducción de los planteamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo a los niveles concretos de acciones y de proyectos^{6/}. Otros avances en los aspectos administrativos de la planeación han radicado en la reorganización, depuración y simplificación de estructuras del sector público central y para estatal y en el fortalecimiento de la coordinación entre los niveles federal y estatal, mediante la modernización de instrumentos de transferencia de recursos a las entidades federativas y el trabajo coordinado.

Con respecto al objetivo de vencer la crisis el esfuerzo de planeación comenzó a fructificar al lograrse resultados que contrastaban con la situación a finales de 1982, entre ellos: se logró un saneamiento de las finanzas públicas y una recuperación gradual en los sectores económicos clave; la inflación mostró una tendencia descen-

6/ "Simposio Latinoamericano de Alto Nivel sobre Cooperación - Técnica Internacional", organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado del 15 al 19 de octubre de 1984, en Planeación Democrática No. 20, noviembre 1984, p. 22.

dente; se fortaleció las reservas internacionales del país; se avanzó en la renegociación de la deuda externa; se recuperó la capacidad de conducción; y certidumbre en la evolución económica y confianza en la política económica^{7/}.

Los avances han sido importantes, sin embargo, tanto en la reordenación económica como en el cambio estructural todavía no han sido solucionados en su totalidad - los objetivos que se han propuesto alcanzar la actual Administración.



^{7/} Ibidem. p. 23

LAS IDEAS BASICAS QUE GUIAN AL PLAN 1989-1994: CAMBIO, IDENTIDAD Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

De acuerdo con el mandato constitucional, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el 31 de mayo de 1989, dió a conocer a la Nación dos grandes líneas estratégicas que, en lo general, pretenden definir el rumbo económico, político y social de la nación; el cambio y la modernización.

Cumplió en término Carlos Salinas de Gortari con la Ley de Planeación al dar a conocer el Plan, su trasfondo, se localiza en acomodarse al Sistema Nacional de Planeación Democrática. El orden y la forma que debe observarse para la presentación se acoge y subordina a una tradición. Los invitados integran un mosaico de las alianzas con el poder. Allí presentes los hombres del dinero, los líderes de los sindicatos sometidos al gobierno, el partido con sus sectores. La ceremonia es imperial, allí el poder. También las oposiciones.

En efecto, al hacer la presentación del documento, el miércoles 31—ante su gabinete, los gobernadores de los estados, representantes obreros, empresariales y de los medios de comunicación—el Presidente aseguró que con la guía del Plan Nacional de Desarrollo, los mexicanos, juntos. "Podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte de bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía". ^{1/}

^{1/} Acosta, Carlos, "El Plan Nacional de Desarrollo, expresión de deseos. En seis años será prospero pero no se dice cómo se logrará". Revista Proceso, No. 657, México, Junio 5 de 1989, P. 24

Se reiteran, con la presentación de ese documento básico, propósitos y propuestas ya hechas desde su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1988 y se agregan otros conforme a los cánones del plan rector de la vida nacional, se ratifican los tres acuerdos nacionales dados a conocer entonces: ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. Se agrega el de defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo.

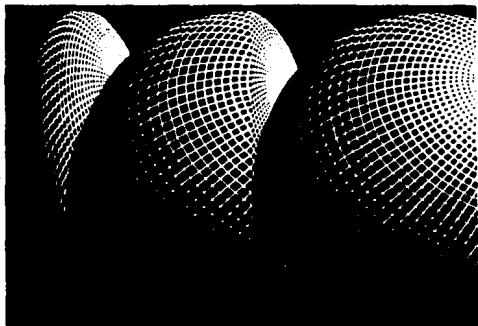
El sector público, aspira a contar con una economía próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. En este sentido se plantean en el plan dos metas prioritarias; acceder a una tasa de crecimiento anual cercana al 6 por ciento y mantener la estabilidad de precios a un nivel comparable con la inflación internacional. Para crecer, una de las líneas básicas trazadas se refiere a la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización, lo que implica bajar la transferencia neta de recursos al exterior de alrededor del 7 por ciento a menos del 2 por ciento en promedio durante el presente sexenio 2/, sólo eso permitirá hacer factibles las metas macroeconómicas de elevar sustancialmente los niveles de inversión y -- consumo público y privado a partir de 1990.

La concertación social es un elemento central de la estrategia económica, ella se convierte en forma de gobierno, por los resultados que la misma ha dado en materia de estabilización en -- en los últimos meses, y porque, con todo y sus imperfecciones,

2/ Véase: "Apéndice sobre la Evolución Esperada de la Economía" del Plan 1989-1994. en el Diario Oficial de la Federación, Segunda sección, 31 de mayo de 1989, pp. 73-78

ha sido ámbito de discusión y de acuerdo nacional. Ampliarla es parte de una democracia* y de la modernización del Estado y el cambio en lo político, social y económico.

La estrategia económica de mediano plazo y las metas que de ella se derivan, dependerán de una solución que la haga compatible - con la disponibilidad de recursos. En ello estriba quizá la dificultad para salir de la crisis, acceder al crecimiento y corregir la desigualdad. Sin recursos suficientes o escasos menos - viabilidad pueden tener los acuerdos nacionales propuestos desde diciembre de 1988 y reiterados en mayo de 1989.



* Véase, González Pedrero, Enrique, "Introducción de", en Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión, México, 1984, pp.8-27

CONTENIDO DEL PLAN 1989-1994 Y APLICACION A LA VIDA POLITICA, ECO
NOMICA Y SOCIAL.

El plan señala que los mecanismos están ahora en discusión, por su novedad y su complejidad contable, reglamentaria y fiscal. Sin embargo, no define los mecanismos para lograr lo que propone, -- Plantea en términos generales sus objetivos. No detalla instrumentos ni estrategias. Se ve, en algunos casos, sometido por las urgencias de lo inmediato. Abunda en propósitos ambiciosos que poco encajan en la situación real de crisis presupuestal de 1985-1988 (caída de los precios del petróleo y elevada carga de la deuda externa). Aparece, como compendio de deseos, cuando más, propósitos e intenciones que en muchos casos chocan con lo que en la práctica se hace aun en la incipiente administración 1988-1994.

El plan da por hecho que habrán de cumplirse los cuatro grandes objetivos nacionales que se plantea y que son: 1o.) La Defensa de la Soberanía y la Promoción de los Intereses de México en el Mundo; 2o.) Ampliación de la Vida Democrática; 3o.) Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y 4o.) Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población.

Prensa, radio y televisión destacan en coincidencia las excelencias del plan, su realismo, traen a unidad y a síntesis, los objetivos esenciales y transmiten optimismo. Así fue el 15 de abril de 1980, el 30 de mayo de 1983 y el 31 de mayo de 1989.

Al final de la administración 1989-1994, una vez cumplidos esos grandes objetivos, México será transformado, según el plan: el Estado de Derecho se mantendrá incólume; los procesos políticos se habrán perfeccionado; el ejercicio de la autoridad será moderno y la participación y concertación social serán la norma en la convivencia cotidiana. Todo esto, en el aspecto político. En lo económico, la estabilización será continua; la inversión, suficiente

y la economía en general, en plena modernización. En el aspecto social, se cumplirán los anhelos postergados: habrá empleos productivos y bien remunerados: las demandas sociales prioritarias serán debidamente atendidas; el medio ambiente, protegido con eficacia, y la pobreza extrema, cosa del pasado.

Según, los que personifican el gobierno, el plan resulta de un diálogo y de consultas. No es ésta la opinión de los disidentes y opositores. Y si se le preguntase a los ciudadanos comunes, declararían que no es su plan ni colaboraron en él. La réplica sobreveniría aduciendo que como se trata de una democracia representativa fueron los representantes quienes propusieron.

Sin embargo, esa gran promesa de transformación del país no halla mucho sustento en los contenidos del plan.

Así, por ejemplo, en el primer gran objetivo nacional, Defender la Soberanía y Promover los Intereses de México en el Mundo, para apoyar el desarrollo económico, político y social del país, se hará, entre otras cosas, lo siguiente: negociar la deuda externa, en el pleno ejercicio del derecho de autodeterminación para fijar las políticas del país. Aun antes de la presentación del plan, en ocasión de los acuerdos financieros con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno, tuvo que aceptar compromisos de política económica, que ponen en entredicho la soberanía en el manejo de la economía nacional.

Al respecto, el escritor Castillo señala que, las metas del plan con los métodos empleados y sus propuestas económicas son congruentes con las negociaciones que el gobierno realiza con la banca mundial. Allí, en Washington y en París, se concretan la entrega de nuestra independencia económica y la lesión de nuestra soberanía al aceptar, por enésima vez, que se aplace el pago de intereses y que se capitalicen éstos, es decir, que pasen a ser parte de la deuda. Así, el FMI y el Club de París dejan para después los intereses y los agregan a nuestra deuda. De tener éxito

de negociación, según entienden los funcionarios del gobierno mexicano, cada año crecerá nuestra deuda 12,000 millones de dólares. Con la renegociación que se está consumando, aumentará en 1990 y - si no suben las tasas, al cabo de los seis años de gobierno, la - deuda habrá crecido en 75,000 millones de dólares, sin que hayamos recibido en verdad un solo dólar.^{3/}

Hay quienes se preguntan ¿qué gana los banqueros aplazando el cobro de intereses, parte del capital y concediendo nuevos préstamos?

Los beneficios son grandes concesiones del gobierno a los empresarios extranjeros, puertas abiertas de México al capital foráneo, ce ro restricciones a las importaciones de productos de todo tipo.

El segundo gran objetivo nacional del plan es la Ampliación de la Vida Democrática nacional y para lograrlo ofrece un listado de buenas intenciones.

El tercer gran objetivo nacional es el económico: Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, pero es el que menos definiciones concretas contiene, no precisa instrumentos ni detalla estrategias. Las metas económicas para el sexenio son dos: Primero, alcanzar de manera gradual, hacia fines del período de vigencia del PND, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual; y segundo, reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria, de tal suerte que se puede lograr, - gradualmente, un nivel de inflación similar al de la inflación internacional, que es actualmente cercana al 5% anual.

Para lograr esas metas, el plan establece tres líneas de estrategia para la política económica general: 1) estabilización continua de la economía; 2) ampliación de la disponibilidad de recursos pa

3/ Castillo, Heberto, "El PND o la entrega planeada", Proceso, No. 657, México, Junio 5 de 1989, p. 36

ra la inversión productiva y 3) la modernización económica. Pero si bien explica la interdependencia de esas tres líneas, el Plan no detalla la forma y los mecanismos que harán viable su consecución.

Pero, analicemos concretamente esas tres líneas para la política económica general:

- 1). La "Estabilización Continua de la Economía" se logrará, dice el Plan, con una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público. No dice, empero, cuáles son las metas concretas - en materia de política tributaria y de precios y tarifas - del sector público. No hace una estimación de los ingresos que por esas vías se obtendrían. Sí, en cambio, señala que la política de ingresos, además de recaudar los recursos suficientes, promoverá una mejor distribución del ingreso y del bienestar.

En relación a la política de ingresos del Sector Paraestatal se señala que tiene como objetivo, en el corto plazo, contribuir al abatimiento de la inflación en el fortalecimiento de las finanzas públicas, y en el mediano plazo, se buscará vincular la evolución de los precios de los bienes y servicios del sector en la cotización que tengan los mercados internacionales. Empero no dice metas, ni mecanismos para la ejecución de dicha política.

El otro punto de apoyo para mantener estable la economía es la política de gasto público. No hay tampoco metas específicas. No se definen niveles deseables y posibles de gasto público para atender las necesidades del desarrollo. No se define la determinación de su nivel ni la asignación entre los diferentes sectores y programas. Lo que dice sobre el gasto público federal es que será dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias, asimismo fomentará el ahorro

ro y apoyará la estabilidad de precios.

Otros dos factores que apoyarán la Estabilización Continua de la Economía son las políticas monetaria, financiera y crediticia y la política cambiaria. Las primeras tiene como objetivo ofrecer rendimientos atractivos a los ahorradores y promover tasas de interés reales moderadas. Pero no dice en ningún momento cómo, en concreto, se lograrán esos objetivos. Incurre otra vez en generalidades: con bajas tasas de inflación, finanzas públicas sanas, menos transferencias al exterior y un mejoramiento de los servicios bancarios.

De la política cambiaria extraña el hecho toda vez que, en la coyuntura actual, pacto económico de por medio, es punto clave de la paridad cambiaria, sólo dice que el tipo de cambio debe fortalecer las exportaciones, permitir una sustitución eficiente de las importaciones y evitar la generación de presiones inflacionarias. Pero un dato esencial para entender esos propósitos, su logro, sería el referente al ritmo de deslizamiento, y no está en el Plan.

- 2). La segunda línea estratégica para la consecución del tercer gran objetivo nacional de Recuperación Económica con Estabilización de Precios es la "Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva". Sin que haya cifras, proyecciones, metas específicas, de por medio, el PND sugiere que la inversión tanto pública como privada, será quien impulse a la economía. Se establece una meta general, para obtener una tasa de crecimiento económico de 6% a fines de sexenio, el coeficiente de inversión deberá aumentar en alrededor de seis puntos porcentuales. Pero no queda claro en ningún momento como se garantizará el crecimiento de la inversión. Dice el plan que, se fomentará el ahorro interno como vía para incrementar la inversión, pero no la forma en que el ahorro generado vaya, en realidad, a la inversión productiva. En concreto, no se ven instrumentos ni mecanismos precisos de fomento a la inversión productiva. To

do queda en generalidades: se crearán las condiciones para la generación del ahorro interno y la inversión productiva. Tampoco hay precisión en cuanto a los mecanismos que harían posible destinar los recursos del sistema financiero al aparato productivo.

- 3). La tercera y última línea estratégica para lograr la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, es la "Modernización Económica". Aunque la concepción es impecable, todo es buenos deseos. Todo se modernizará: el sector público, para atender con eficiencia los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; el campo para aumentar su producción y productividad; la pesca, para apoyar la disponibilidad de alimentos, la creación de empleos, la captación de divisas y el desarrollo regional del país. También se modernizarán la infraestructura y los servicios de transporte, las telecomunicaciones, la infraestructura energética, el turismo y la empresa pública.

El cuarto gran objetivo nacional del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es el "Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida". Y aunque se le concibe como objetivo simultáneo con los de crecimiento y estabilidad, queda relegado a los resultados que se obtengan en los otros rubros. Sin embargo, en propósitos no se detiene. El mejoramiento del nivel de vida se regirá por cuatro líneas estratégicas: creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo y del bienestar de los trabajadores; atención a las demandas prioritarias del bienestar social; protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza.

Respecto a la línea estratégica de la "creación de empleos productivos y protección de vida de los trabajadores" está supeditado, a los logros que se obtengan en materia de crecimiento económico

y estabilidad de precios. Sin embargo, dentro del plan no hay nada que garantice el logro de un crecimiento de 6% en la economía y asegure la estabilidad continua de los precios. Los montos suficientes de recursos para hacer viables esos propósitos, no los garantiza ni la renegociación de la deuda ni el comportamiento interno y externo de la economía nacional. Dice el plan que los salarios reales se incrementarán en la medida que aumente la demanda de trabajo, la productividad y se equilibren los factores de la producción. Es decir, no se sabe ni cuánto ni cuándo aumentarán los salarios reales, pues son incógnitas el cómo, el cuándo y el cuánto de los otros factores de la producción.

En relación a las restantes líneas estratégicas, la atención a las demandas de bienestar social; protección del medio ambiente; y erradicación de la pobreza extrema, se da en el plan, sólo en un marco de retórica.

- Vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y sus Instrumentos Normativos de Mediano Plazo y Operativos de Corto Plazo

Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y para sectores ^{*} amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En su caso los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos; - que se deriven del propio programa.

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período 1989-1994, se formularán los siguientes:

* Véase, Ceceña Cervantes, José Luis, Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica y Social, Fondo de Cultura Económica, México, - 1978, pp. 145-147.

Salud; Modernización Educativa, Cultural y del Deporte; Procura-
ción e Impartición de Justicia del Gobierno Federal; Desarrollo
Urbano; Vivienda; Protección del Medio Ambiente; Modernización -
del Abasto; Capacitación y Productividad; Modernización del Cam-
po; Aprovechamiento del Agua; Modernización de la Pesca; Ciencia
y Modernización Tecnológica; Modernización Industrial y del Co-
mercio Exterior; Modernización de la Infraestructura del Trans-
porte; Modernización del Transporte; Modernización de las Teleco-
municaciones; Modernización Energética; Modernización de la Mine-
ría; Modernización del Turismo; Modernización de la Empresa Pú-
blica y Financiamiento del Desarrollo.

Estos programas deberán ser publicados a lo largo de 1989, salvo
determinación expresa del Ejecutivo Federal.

Además de los programas sectoriales anteriores, el Ejecutivo di-
señará y ejecutará los programas especiales que considere perti-
nentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, ya en
marcha.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatiza-
rán las estrategias que definan claramente los principios bási-
cos de la política o políticas sectoriales correspondientes. Es-
tas estrategias se ajustarán a los propósitos de la moderniza-
ción, entendida como la adaptación de las estrategias a las exi-
gencias del mundo actual. En este sentido, la programación debe-
rá ser innovadora, en la medida en que las acciones y enfoques -
anteriores no hayan rendido los resultados deseables en términos
de los propósitos de la programación.

En cuanto a la programación regional, que se refiere a acciones-
que abarcan a dos o más entidades federativas, se realizarán --
aquellos programas que en coordinación y concertación con los ha-
bitantes de las regiones y las autoridades locales se consideren
pertinentes. La programación regional será responsabilidad fun-
damental de las propias regiones.

A nivel nacional, los programas operativos anuales proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado. Dentro de la Administración Pública Federal, los programas operativos dan la pauta para las asignaciones presupuestales, en el marco de la política global anual definida en los Criterios Generales de Política Económica. Para ello, los programas operativos anuales deberán presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia en el presupuesto de egresos del Sector Público Mexicano.

Habrá que esperar los Programas Sectoriales de Mediano Plazo y los Operativos Anuales para ver el alcance y las posibilidades reales de los que se propone la administración 1988-1994. Pero los mexicanos que viven de su trabajo no quieren un México sujeto a la órbita imperial de las grandes naciones desarrolladas, ni tampoco sometido a privaciones de una modernización de la vida nacional como la que se aplicó por el gobierno del periodo 1983-1988.

El México que anhela la mayoría de este país es uno que brinde garantías a todos, en especial a los marginados de los bienes materiales y espirituales; que garantice derechos constitucionales a todos.

La modernidad en México exige concretamente trabajo, alimentación, escuela y servicios médicos para todos los mexicanos. En esencia, lo que procede para empezar a forjar un México que garantice democracia* y patria para todos es anteponer a los intereses de los acreedores internacionales los legítimos intereses del pueblo de México. Ese principio debe ser la base de todo plan de desarrollo nacional.

* Véase, Chávez, Elías, "El nuevo presidente, llamado secretario general. Camacho Solís,..." Op. cit., pp. 12-16.

1.2.5.2 Programas de Mediano Plazo.

Los Programas de Mediano Plazo (PMP) constituyen un instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática para dar una expresión concreta y detallada a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, en relación con los aspectos económicos, sociales y de política económica y general que en él se consideran estratégicos 1/, y así contribuir a lograr los objetivos contenidos en el PND y en dichos programas.

El PMP se define como el instrumento para dar expresión coherente y compatibilizada del conjunto de acciones que plantean para un tema estratégico en el mediano plazo. Los PMP plantean objetivos, estrategias, metas de resultado y acciones. Asimismo definen las responsabilidades tanto del sector público como del privado y social determinadas por las acciones correspondientes a cada una de las cuatro vertientes de instrumentación.2/

El nivel en que elaboran los PMP es sectorial; su cobertura espacial puede ser nacional o regional, y la cober-

1/ "Hacia la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática", en Planeación Democrática, junio 1983. SPP. p. 28

2/ "Programa de Difusión y Capacitación del Sistema Nacional de Planeación 1984: Documento Básico", SPP 1984. p. 57

tura temporal es de mediano plazo, el cual corresponde al período 1983-1988. 3/

Los instrumentos del SNPD se vinculan conceptualmente entre sí en el marco de un esquema de planeación, en el que se desciende de los planteamientos generales hasta las propuestas concretas, el PND es el punto de partida a los otros instrumentos de mediano y corto plazo, con los que el Plan adquiere vigencia específica. Esta especificación consiste en detallar lo que en el PND se dice acerca de los temas económicos, sociales o regionales que se consideran estratégicos en un contexto territorial y temporal concreto, lo cual se hace en los Programas de Mediano Plazo que están referidos a cada uno de dichos temas, en un marco de planeación nacional, y con una vigencia igual al PND. Tales aspectos estratégicos constituyen sustancialmente lo que de modo inductivo incorpora el SNPD, a partir de la sistematización y análisis de las demandas y necesidades identificadas durante la presente Administración.4/

3/ Sistema Nacional de Planeación Democrática SPP. 1984. p. 47

4/ "Los Programas Estratégicos en la Instrumentación de PND", en Planeación Democrática, julio 1983. SPP. p.12

La función de los PMP's consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales de - - PND por medio de la identificación de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos. Se clasifican en:

- a) Programas Sectoriales, que comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad que es atendido por una dependencia;
- b) Programas Estratégicos, estos se dividen en dos tipos:
 - i. Regionales. - Que atienden una región o regiones estratégicas para el desarrollo nacional, - por su cobertura implican la participación de las entidades federativas a que correspondan -- las regiones y también presupone la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector público federal.
 - ii. Especiales. - Referidos a los temas estratégicos o prioridades del desarrollo integral del país, fijados por el Plan y que son elaborados por dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como res-

ponsable general del programa.

- c) Programas Institucionales, son los que elaboran las entidades paraestatales, a indicación expresa del -- Ejecutivo Federal, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políti-- cas del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

Los objetivos de los PMP son similares a los que aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo, el carácter -- concreto se expresa con una mayor especificación de -- los objetivos sectoriales, y también en la identificación de los objetivos regionales ubicados en el marco de la política regional del PND.

De acuerdo con la Ley de Planeación, los programas -- contenidos en el PND se han desagregado y detallado en Programas de Mediano Plazo que cubren los distintos -- ámbitos de la vida nacional, para enfrentar los proble-- mas y atender al desarrollo de las regiones que el Plan identifica como prioritarios.

Actualmente, el país cuenta con los programas sectoria-- les de mediano plazo, elaborados bajo el mismo esque-- ma jurídico, metodológico, estratégico, tanto en el ni--

vel nacional, como en los sectorial y regional. Los -- programas nacionales son: Programa Financiamiento del Desarrollo; Alimentación; Sistema Nacional de Abasto; - Comunicaciones y Transportes; Fomento Industrial y Co- mercio Exterior; Salud, Energéticos; Minerfa; Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Pesca y Recursos del - Mar; Turismo; Capacitación y Productividad; Desarrollo Urbano y Vivienda; Ecologfa; Desarrollo Tecnológico y Científico; así como el de Desarrollo Rural y el de Jus- ticia. 5/

También, ya han sido elaborados los programas regiona- les y estatales de: Mar de Cortés; Sureste; Zona Metro- politana de la Ciudad de México y Región Centro; Zonas Áridas; Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas - Oaxaqueñas; Plan de Colima; y Reordenación Intermuni- cipal de la Cuenca de Coatzacoalcos.

Los Programas Sectoriales de Mediano Plazo, menciona- dos anteriormente, tiene por objeto facilitar la recupe- ración de la economía, promover el cambio cualitativo en zonas estratégicas, disminuir desequilibrios sociales y hacer frente a situaciones oscilantes provocadas por - la crisis, (Respecto a los PMP que se formularán en la Ad- ministración 1988 - 1994, remítase al apartado: "PND 1989-94").

5/ Planeación Democrática, diciembre 1984, SPP. p.15-118.

1.2.5.3 Programas Operativos de Corto Plazo.

Los programas de corto plazo indican acciones que regirán durante el año correspondiente, incluyendo los aspectos de política económica y social, así como los responsables de la ejecución. La programación de corto plazo describe que conviene hacer y procura la realización de análisis, el cual determina las formas en que se alcanzarán los objetivos.

La programación a corto plazo se diferencia de los instrumentos normativos de mediano plazo, en tanto que es análisis, previsión, organización y decisión, que con referencia a un período anual y se da en el seno de una estructura administrativa. En dicho período se destina a la elección de los medios necesarios para alcanzar los objetivos definidos en el programa de mediano plazo, que a la vez que posibiliten su instrumentación, permitan ajustar su realización de manera permanente. 1/.

Conceptualmente, el Programa Operativo Anual es el instrumento que permite traducir los lineamientos gene-

1/ "La capacitación en la programación estatal", en Planeación Democrática, agosto 1984. SPP. p.50

rales de planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo -en él se determinan y orientan en forma detallada las decisiones y el manejo de recursos para la realización de acciones- definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros. 2/.

En el marco de los instrumentos operativos de corto plazo se incluyen los Programas Anuales, los cuales expresan anualmente a través de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos, estrategias, políticas y prioridades del PND y los Programas de Mediano Plazo. Se elaboran en los niveles, global, sectorial e institucional, su cobertura espacial es nacional o regional. 3/.

A continuación se mencionan los tres tipos de Programas Anuales:

- El Programa Operativo Anual Macro, el cual corresponde a 'Criterios Generales de Política Económica'

2/ Glosario de Programación Presupuestación. SPP. p. 57 y 95
3/ Sistema Nacional de Planeación Democrática. SPP. 1984 p. 50

constituye el marco general para la integración de -- los demas programas anuales. Este programa conjunta en el corto plazo, tanto el diseño general de - la política económica, como los lineamientos específicos de política para cada tema estratégico del desarrollo nacional, sobre cuya base se asignan los recursos públicos, y de esta manera, garantiza la compatibilidad entre los diversos instrumentos anuales de planeación.

Asimismo, garantiza por un lado la congruencia entre los POA preliminares y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, y por otro establece la fundamentación global del PEF, que en su nivel sectorial es dado -- por los programas operativos anuales preliminares.

Los Programas Operativos Anuales Preliminares, especifican y detallan las acciones que se llevarán a - cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo, y sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los coordinadores de sector que estén involucrados en el tema estratégico que -- atiende el programa. Son además, el vínculo en el

nivel sectorial del PND con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse en ellos los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coayuda a su cumplimiento.

- Los Programas Operativos Anuales Definitivos.- Son los "programas de trabajo" de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por su naturaleza operativa se trata de instrumentos de la gestión gubernamental cotidiana. Su inserción en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo la denominación de POAS definitivos (Sectoriales e Institucionales) implica la necesidad de que los procedimientos de planeación lleguen hasta el nivel operativo de las dependencias y entidades públicas.

Existen además otros instrumentos operativos de corto plazo aplicados en las actuales actividades de instrumentación y que apoyan la ejecución de los Programas Anuales, tales como: Ley de Ingresos, Convenios Unicos de Desarrollo; Contratos y Convenios de Concertación; Instrumentos Administrativos; y el Presupuesto de Egresos de la Federación, del cual se hará una descripción más adelante.

En la Programación Operativa Anual, el objetivo de tipo operativo constituye la estrategia para el corto plazo. En ella se integran el conjunto de programas y las medidas de política económica que instrumentan anualmente el plan de mediano plazo y que deben incluir también las acciones de regulación coyuntural 4/. Además, se apoya en el análisis socioeconómico de corto plazo, el cual permite obtener los elementos necesarios para la información de análisis y coyuntura, a partir de la integración de un conjunto de indicadores sobre la marcha de la economía, se elijen y evalúan las opciones viables que permiten instrumentar a través del Programa Operativo Anual, la política económica que se propone para orientar el desarrollo.

A través de las acciones de la vertiente de obligación se establece la responsabilidad que cada una de las dependencias y entidades del sector público federal tienen en el cumplimiento de las metas del POA preliminar, así como recursos e insumos que requieren. Por lo tanto, deben expresar la congruencia con las variables incluidas en: a) proyecciones; macro-estratégicas y metas de resultado; b) proyectos estratégicos; c) recursos e insumos por líneas prioritarias de acción y proyectos

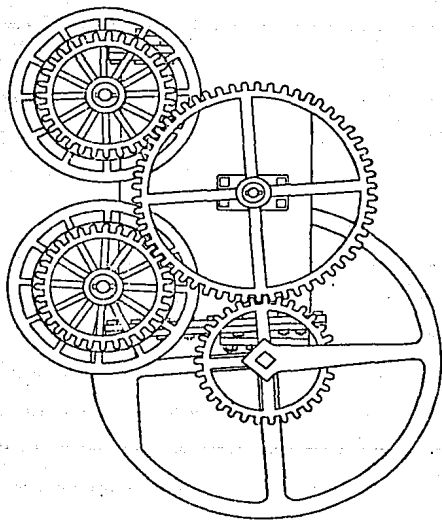
4/ "La capacitación"... Op. Cit. p. 51.

estratégicos: insumos y equipos estratégicos tanto nacionales como importados, necesidades de divisas, recursos humanos, cambios tecnológicos básicos y financiamiento requerido. Esto es, las metas de resultados, proyectos estratégicos e insumos. Asimismo debe señalarse la congruencia entre las líneas prioritarias de acción y los programas presupuestarios. Los programas presupuestarios son centros de asignación de recursos reales y financieros a los sectores administrativos para producir bienes y/o servicios, denominados metas presupuestarias 5/. O sea que, con base en las metas de resultado se definen las metas presupuestarias de los sectores administrativos.

Paulatinamente se han ido logrando avances en los aspectos operativos de los programas de corto plazo, pues el Programa de Consolidación del SNPD incluyó entre sus líneas prioritarias de acción, la definición y ejecución de una política de comunicación social específica para apoyar dicha consolidación. El documento Proceso de Planeación, para la Programación-Presupuestación, se inscribe en la política de comunicación social y constituye una de las actividades prioritarias de la misma, por estar dirigido a los servidores públicos de

5/ "Programa de Difusión"... Op. Cit. p. 49 53

las unidades administrativas que llevan a cabo tareas de planeación de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



1.2:5.4 Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la H.Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público; de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones en cada ejercicio fiscal. 1/.

Los antecedentes legales en materia presupuestaria en la etapa postrevolucionaria se remontan a la: "Ley Orgánica del 8 de junio de 1928, por la que se crea el Departamento de Presupuesto de la Federación. Sus funciones principales consistían en realizar estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo con fines de economía y eficiencia para el servicio público. De aquí que el presupuesto fuera definido como el programa hacendario y de trabajo que el gobierno se propusiera llevar a cabo por periodos fiscales".

"Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal

1/ Glosario de Programación-Presupuestación, Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, SPP 1984.

ral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934, por la cual se otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competencia en materia de presupuesto, Contabilidad General de la Federación, relaciones en la Contaduría Mayor de Hacienda y glosario de egresos e ingresos federales, mismas atribuciones que le fueron asignadas en la citada Dependencia en las posteriores leyes de Secretarías y Departamentos de estado publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación los días 31 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939. En congruencia con lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 2 de octubre de 1946, distribuía entre las Direcciones de Egresos, Administrativa y de Contaduría de la Federación, la función presupuestal".

"Hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1976) la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba entre otras, con la Subsecretaría de Egresos". 2/.

A partir del primero de enero de 1977 entra en vigor -- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y

2/ "Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto", en Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980, p. 535 y 536.

se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, - a la cual le corresponde, entre otras funciones: "V. Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y - del Departamento del Distrito Federal;... VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas". 3/.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de acuerdo con la legislación vigente, cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente de obligación, especificando metas y responsables de ejecución.

Vinculación entre el PND y el PEF. El proyecto de presupuesto del sector público deriva de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual se enmarca en un Sistema de Planeación en proceso de consolidación. De conformidad con el artículo 74 de la Constitución de la República, el Secretario de Programación y Presupuesto presenta ante la H. Cámara de Diputados los Proyectos de - -

3/ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en compilación Jurídica... Op. Cit. p. 121.

Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los cuales deben guardar estrecha vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, en lo siguiente: 4/.

Financiamiento sano del gasto público y prioridad a la lucha contra la inflación; apoyo a la recuperación de la actividad económica; defensa del empleo, del abasto y el consumo popular; atención a los servicios sociales básicos; fortalecimiento de la participación estatal en áreas estratégicas y prioritarias; fortalecimiento de la infraestructura básica del país; promoción del desarrollo regional en el marco del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto; y énfasis a la equidad dentro de la austeridad. Asimismo, mantener el ritmo de combate a la crisis para vencer la inflación, proteger el empleo y defender el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

También el Presupuesto de Egresos de la Federación debe incluir medidas en acción coordinada con los demás instrumentos de política económica, general, social, sectorial y regional, que lo conviertan en apoyo funda--

4/ "Comparecencia del Secretario de Programación y Presupuesto ante la H. Cámara de Diputados". en Planeación Democrática, 1983, SPP. p. 2 y 3.

mental para la conducción del desarrollo nacional y la instrumentación de la nueva estrategia que preconiza el Plan Nacional de Desarrollo, y perseguir objetivos de corto plazo en concordancia con el mediano y largo plazos, orientarse en superar problemas coyunturales y subsanar las deficiencias estructurales que les dieron origen.

La consideración del PEF, como instrumento de Planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y corto plazo; proceso que continuará como parte de la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Una de las tareas más sobresalientes en esta línea será la modificación de la estructura programática conforme a los lineamientos y requerimientos de la planeación, a efecto de asegurar que la ejecución real de las acciones este vinculada efectivamente a los objetivos y prioridades nacionales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2.5.5 Control y Evaluación

Aquí cabe diferenciar los dos tipos de control: el normativo y administrativo; y el económico y social. 1/.

El control normativo y administrativo es el que está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la normatividad que rige sus acciones y operaciones, ésta abarca varios aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y las normas en materia de planeación. Este control es ejercido en el seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El control económico y social, es el que está destinado a vigilar la congruencia entre el Plan y los programas que se generan en el Sistema para que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades

1/ Sistema... Op. Cit. p. 21

de la Administración Pública Federal, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Este control es ejercido en el nivel global por las Secretarías de Programación y Presupuesto -a través de las Direcciones Generales - de Programación Económica y Social y de Programación y Presupuesto- y de Hacienda y Crédito Público; en el sectorial, por las dependencias coordinadoras de sector; y en el institucional, por las respectivas unidades de planeación

Los principales instrumentos en la etapa de control son: Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas; Informe mensual de los Gabinetes Especializados; Informe mensual de la Comisión Intersectorial de Gasto-Financiamiento; e Informes de auditorías gubernamentales.

Existen otros instrumentos del control tácito normativo administrativo como económico y social que son utilizados en los diferentes niveles su planeación, tales como los Dictámenes Técnicos que elabora la SPP sobre la congruencia e identidad de los distintos instrumentos del SNPD, particularmente de los programas de mediano -

plazo, los programas operativos anuales preliminares y los anteproyectos de presupuesto. 2/.

También, el Congreso de la Unión -ejerce un control ex terno al Sistema de Planeación Nacional, por medio de su facultad de aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

En el contexto del proceso de planeación, normalmente después de cada programa anual se lleva a cabo una eva luación. A su vez, el PND y los programas de medio plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para deci dir si se precisa ajustarlas o revisarlas y donde la eva luación representa una herramienta indispensable de sín tesis e integración para valorar el impacto de las accio nes, tomando en cuenta la información proporcionada -- por los mecanismos de control con el objeto de cuantifi car el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos; el papel de decisiones de política para al canzar ciertos fines, así como la cantidad de recursos asignados.

2/ "Programa de Difusión y Capacitación del SNPD y del Proceso de Planeación 1984: Documento Básico", SPP, México, junio de 1984. p. 10

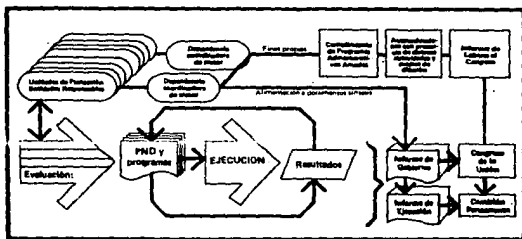
Las actividades fundamentales en la etapa de evaluación son: comparar los objetivos y metas propuestos con los obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir sus efectos en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación de la planeación (desde el PND hasta los programas anuales, como al propio SNPD) a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Respecto a la etapa de evaluación, también es importante saber diferenciar entre: la evaluación normativa y administrativa realizada en el seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; y la evaluación económica y social llevada a cabo por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La primera incluye los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas que las rigen, desde el punto de vista de su eficiencia administrativa y contable; y la segunda privilegia los efectos económicos y sociales de la ejecución de las acciones gubernamentales frente a los objetivos y prioridades de la planeación y -

la manera en la cual los sectores de la Administración Pública Federal instrumentan al Plan Nacional de Desarrollo. 3/.

Para llevar a cabo las actividades de la etapa de evaluación en el nivel global, sectorial e institucional, el sistema de planeación cuenta con los siguientes instrumentos: El Informe de Gobierno, los Informes Anuales de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; los Informes Sectoriales e Institucionales; Informes sobre áreas y necesidades específicas; y, el Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.



[Quilmes evalúan en el SNPD?

3/ "Programa de Difusión ..." Op. Cit. p. 62.

1.3. PLANEACION NACIONAL Y DESARROLLO SOCIOECONOMICO

(Retrospección y Panorámica).

1.3.1. Rectoría del Estado en la Economía Mixta y Empresa Pública.

- La Cuestión Teórica de la Intervención del Estado en la Economía.

El problema específico del Estado y la intervención del Estado en la Economía es tan complejo y uno de los más difíciles premeditada e impremeditadamente y quizá el más embrollado por los representantes de la Ciencia, la Filosofía, el Derecho, la Economía Política, el Periodismo y en general por los científicos sociales.

Para comprender el papel y la intervención del Estado en las diferentes doctrinas económicas contemporáneas, necesitamos cuestionarios ¿Hasta que punto conocemos la cuestión del Estado de manera sistemática?. También ¿Qué es el Estado; en que consiste su esencia; cuál es su importancia?. Estas son algunas cuestiones que analizaremos.

Por consiguiente, abordaremos de manera metódica y científica -- esas cuestiones trasladándonos históricamente al surgimiento y desarrollo del Estado. Después de estas breves observaciones pasemos a un esbozo histórico del origen del Estado.

Analizando los fenómenos históricos generales, sólo planteándonos la cuestión de por qué no existía el Estado cuando no había clases, cuando no había explotadores ni explotados, y por qué surgió el Estado al surgir las clases, sólo así encontraremos una respuesta concreta a la cuestión de qué es, en esencia, el Estado y cuál es su significado.

La historia ha demostrado que no siempre ha existido el Estado, - éste como aparato especial de coerción para mantener el dominio de unos hombres sobre otros, surgió únicamente en el lugar y en la época en que apareció la primera forma de la división de la - sociedad en clases, es decir; la división en grupos de hombres - entre los que unos podían apropiarse del trabajo de otros, donde unos explotaban a otros, o sea, la explotación del hombre por - sus semejantes. ^{1/}

El desarrollo de todas las sociedades humanas en el curso de miles de años, en todos los países sin excepción, nos demuestra que este desarrollo obedece a leyes generales, es regular y consecuente, - de modo que, al principio, tuvimos una sociedad sin clases, la - sociedad patriarcal, y antes de la sociedad sin clases no existía el Estado, en la que no había aristocracia; luego surgió la primera forma de la división de la sociedad en clases, cuando - apareció la sociedad basada en la esclavitud, el régimen esclavista. Los esclavistas y los esclavos constituyeron la primera gran división de clases.

Al régimen esclavista siguió en la historia otro, el feudalismo. En la inmensa mayoría de los países, la esclavitud, en el curso de su desarrollo, se convirtió en feudalismo. La división fundamental de la sociedad era en señores terratenientes y campesinos siervos de la gleba.

En la sociedad feudal, a medida que se desarrollaba el comercio y surgía el mercado mundial, a medida que se desarrollaba la circulación monetaria, surgía una clase nueva, la clase de los capitalistas. De la mercancía, del intercambio de mercancías, del surgimiento del poder del dinero, nacía el poder del capital. En

^{1/} Las ideas que se desarrollan en este apartado y que sirvieron de hilo conductor, fueron tomados de la obra de V.I. Lenin, - Acerca del Estado, colección 70, No. 94, Editorial Grijalbo, México, 1970.

el curso del siglo XVIII, más exactamente, desde fines del siglo XVIII y en el curso del siglo XIX tuvieron lugar revoluciones en todo el mundo. El régimen de la servidumbre fue eliminado en todos los países de la Europa Occidental.

A mediados del siglo XIX, en Europa se llevó a cabo una transformación, que tuvo como consecuencia la sustitución de una forma de la sociedad por otra, la sustitución del régimen de la servidumbre por el capitalismo en el que continuó la división en clases y persistieron diversos vestigios y supervivencias de la -- servidumbre, pero, en su esencia, la división en clases adquirió una nueva forma.

Los campesinos, dispersos y aplastados ya en la época del feudalismo, con el paso al capitalismo se transforman en parte (en su mayoría) en proletarios, y en parte (en su minoría) en campesinos acomodados que, a su vez, emplean obreros asalariados.

Ese proceso de desarrollo de la concepción dialéctica materialista de la historia fundamental — el paso de la sociedad de las -- formas primitivas de esclavitud al feudalismo y, finalmente, al capitalismo — lo debemos tener siempre en cuenta, ya que sólo recordando este proceso fundamental, sólo encuadrando en este marco principal todas las doctrinas políticas, podremos apreciarlas en su justo valor y comprender su significado, puesto que cada uno de estos grandes períodos de la historia de la humanidad — el de la esclavitud, el del feudalismo y el del capitalismo — abarca siglos y milenios y representa una variedad tan enorme de formas y de doctrinas políticas, de ideas y de revoluciones, que -- orientarse en toda esta enorme y sumamente abigarrada variedad -- relacionada sobre todo con las doctrinas políticas, filosóficas, económicas y sociales, sólo es posible si uno se atiene firmemente, como a un hilo orientador fundamental, a la división de la sociedad en clases, al cambio de las formas de la dominación de clase y analiza desde este punto de vista todas las relaciones --

* Fromm, Erich, Marx y su Concepto del Hombre, véase capítulo "El Materialismo Histórico de Marx", Breviarios No. 166 del Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 20-30.

de producción social de la vida de las personas que correspondan a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales.

Ese conjunto de relaciones de producción social personifica la estructura económica de la sociedad, es la base concreta, sobre la cual se erige una superestructura política y jurídica y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social.

Por ello nos remitimos a la tesis ^{2/} de que "el modo de producción, de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general", y de todas las relaciones sociales y del Estado,

Todos los sistemas religiosos y jurídicos, todas las ideas que brotan de historia, sólo podemos comprenderlos cuando se han entendido las condiciones materiales de la existencia de que se trata y se ha sabido explicar todo aquello por estas condiciones, así como el modo de producción de la vida material.

y también, concretamente de las formas ideológicas en que los seres humanos adquieren conciencia. La tesis señalada arriba, revolucionó a todas las ciencias históricas (y todas las ciencias que no son materiales son históricas), confirmando que el ser social es el que determina su conciencia y que no es la conciencia del hombre la que determina su ser, en otras palabras, la conciencia social del hombre depende de su existencia, y no es a la inversa, los hombres hacen su propia historia. Hay que explicarse esta conciencia por las contradicciones de la existen-

2/ Rojas Soriano Raúl, Métodos para la Investigación Social, Folios Ediciones, Plaza y Valdés, México, 1987. Véase Apéndice: Contribución a la Crítica de la Economía Política, -- Prólogo (1859) de Carlos Marx. p. 119.

cia material por el conflicto existente entre las fuerzas productivas sociales y las relaciones de producción social.

Generalizando, "podemos señalar como otras tantas épocas de progreso en la formación económica de la sociedad, el modo de producción asiático, el antiguo y el moderno capitalista, muestra la teoría de que la organización del trabajo está determinada - por los medios de producción". ^{3/}

Haciendo una pequeña digresión, nuestra exposición puede parecer muy compleja pero hay que recordar lo que dice el Profesor Wagemann, "El buen humor logra mucho; consuela, refresca, levanta el ánimo; calma una crítica maliciosa, desarma al enemigo. Posee también un considerable talento didáctico, hasta se le puede poner el yugo del trabajo intelectual estadístico". ^{4/}

El científico social ^{5/} y el artista contemporáneo es un hombre normal, que se angustia, sufre, goza y disfruta; que ve la televisión en su casa, va al cine, escucha radio, le gusta nadar en playas y piscinas, o se entrega con uno de esos juegos que se organizan alrededor de una pelota. Es un hombre que sonríe como todo el mundo, que es empujado como un turista cualquiera cuando trata de contemplar con calma alguna obra de arte; es un hombre de su tiempo que hace lo que hace todo el mundo.

De aquí la pregunta de Picasso "¿Qué creen ustedes que es un artista? ¿Un imbecil que sólo tiene ojos si es pintor, orejas si es músico, o una lira en todos los recovecos del corazón si es poeta, o inclusive si es boxeador, sólo músculos?

^{3/} V.I. Lenin, K. Marx/F. Engels, Editorial Laia, Barcelona -- 1976, p. 29 (Véase la breve formulación que Marx da en su carta a Engels del 7 de Junio de 1866).

^{4/} Wagemann, Ernest, El Número Detective, Breviario del Fondo de Cultura Económica, No. 136, México, 1973.

^{5/} Véase pie de página en: Max, Herman, Investigación Económica su Metodología y su Técnica, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p.45

Muy al contrario, es al mismo tiempo un ser político, constantemente despierto ante los desgarradores, ardientes o dulces sucesos del mundo ..." 6/

Por lo general la pasión acompaña al hombre creador, pero contínuenos con el tema del proceso dialéctico de los paradigmas de la estructura de las revoluciones del Estado.

Mientras no existían las clases, tampoco existía el Estado. Pero cuando surgieron las clases, siempre y en todas partes, paralelamente al desarrollo y consolidación de esa división, apareció también una institución especial: el Estado.

Las formas del Estado han sido sumamente variadas. En la época de la esclavitud, en los países más adelantados, más cultos y civilizados de aquel entonces, por ejemplo: en la antigua Grecia y en Roma, basados íntegramente en la esclavitud, tenemos ya diversas formas de Estado. Ya entonces surge la diferencia entre monarquía y república, entre aristocracia y democracia. La monarquía, como Poder de una sola persona, y la república, como ausencia total de un Poder que no sea electivo; la aristocracia, como Poder de una minoría relativamente reducida, y la democracia, como Poder del pueblo (la palabra griega democracia significa literalmente: Poder del pueblo).

Todas estas diferencias surgieron en la época de la esclavitud. Pero, a pesar de estas diferencias, el Estado de la época de la esclavitud era un Estado esclavista, cualquiera que fuese su forma: monárquica, republicana aristocrática o republicana democrática.

6/ Machado, Luis Alberto, La Revolución de la Inteligencia, - Editorial Seix Barral, México, 1979, p. 40

Las repúblicas esclavistas se diferenciaban por su organización interna: había repúblicas aristocráticas y repúblicas democráticas. En la república aristocrática participaba en las elecciones un número reducido de privilegiados en la democrática participaban todos —pero siempre todos los esclavistas—, todos, menos los esclavos. Es necesario tener en cuenta esta circunstancia fundamental, porque ella, mejor que cualquier otra, proyecta luz sobre el problema del Estado e indica claramente la esencia del mismo.

El Estado es una máquina destinada a la opresión de una clase —por otra, una máquina llamada a mantener sometidas a una sola clase todas las demás clases subordinadas. Las formas del Estado suelen ser diversas. En el Estado esclavista tenemos la monarquía, la república aristocrática e incluso la república democrática. En la práctica, las formas de gobierno eran sumamente variadas, pero la esencia seguía siendo siempre la misma: los esclavos carecían de todos los derechos y seguían siendo una clase oprimida, sin que se les reconociera como seres humanos. Lo mismo vemos también en el Estado feudal.

El cambio de la forma de explotación transformó el Estado esclavista en Estado feudal. Esto tuvo una importancia enorme. En la sociedad esclavista reinaba la falta absoluta de derechos del esclavo, al que no se reconocía su calidad de ser humano; en la sociedad feudal reinaba la sujeción del campesino a la tierra. El rasgo principal del régimen de la servidumbre era que los campesinos (a la sazón, los campesinos constituían la mayoría, puesto que la población de las ciudades estaba muy poco desarrollada) estaban adscritos a la tierra, de ahí el concepto mismo de servidumbre de la gleba.

La sociedad feudal siempre fue más compleja que la esclavista. En la primera existía un importante elemento de desarrollo del comercio y de la industria, lo que ya entonces conducía al capitalismo. En la Edad Media, el régimen de la servidumbre era el régimen predominante. Y también aquí las formas de Estado eran —

muy variadas; también aquí tenemos la monarquía y la república, aunque esta última era mucho menos acusada; pero sólo los terratenientes feudales eran siempre reconocidos como dominadores. - Los campesinos siervos estaban absolutamente privados de todo - derecho político.

Para mantener su dominio y para conservar su poder, el terrateniente necesitaba de un aparato que uniese y le supeditase un - enorme número de personas, subordinándolas a ciertas leyes y - normas, todas las cuales se reducían, en lo fundamental, a un - solo objetivo : mantener el poder del terrateniente sobre el cam- pesino siervo. Esto constituía precisamente el Estado feudal, que en los muy atrasados países asiáticos donde predominaba el feudalismo, tenía formas distintas: era republicano o monárqui- co. Cuando el Estado era monárquico, el Poder pertenecía a -- una sola persona; cuando era republicano, se admitía más o me- nos la participación de representantes elegidos por la socie- dad señorial. Ello ocurría en la sociedad feudal.

El desarrollo del comercio, del intercambio de mercancías, con- dujo a la formación de una nueva clase: los capitalistas. El - capital surgió a fines de la Edad Media, cuando el comercio - mundial, después del descubrimiento de América, llegó a desarro- llarse enormemente, cuando aumentó la cantidad de metales pre- ciosos, cuando la plata y el oro se hicieron medio de cambio, cuando la circulación monetaria permitió acumular grandes rique- zas en manos de una sola persona. La plata y el oro fueron re conocidos como riqueza en todo el mundo. Iban decayendo las - fuerzas económicas de la clase de los terratenientes e iban de- sarrollándose las fuerzas de la nueva clase, la de los represen- tantes del capital. La transformación de la sociedad se verifi- caba de modo que todos los ciudadanos fueran, como si dijéramos, iguales, que desapareciese la división anterior en esclavistas y esclavos, que todos, independientemente del capital que tuvie- ran - lo mismo si poseían tierra en propiedad privada que si no tenían más patrimonio que la fuerza de sus brazos --, que todos -

fuesen iguales ante la ley. Esta protege a todos por igual, protege la propiedad de los que la tienen frente a los atentados - contra la propiedad por parte de aquella masa que careciendo de ella y no teniendo más que sus manos se pauperiza poco a poco, va arruinándose y convirtiéndose en masa proletaria. Tal es la - sociedad capitalista. Esta sociedad se alzó contra el feudalismo, contra el viejo régimen de la servidumbre, enarbolando la - bandera de la libertad. Pero ésta era la libertad para los propietarios. Y cuando el régimen de la servidumbre fue derrocado - cosa que ocurrió a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, entonces, en sustitución del Estado feudal llega el Estado capitalista, que declara como consigna suya la libertad de todo el pueblo y dice que expresa la voluntad de todo el pueblo, negando ser un Estado de clase; y aquí, entre los socialistas - que luchan por la libertad de todo el pueblo.

Para comprender la lucha emprendida contra el capital mundial, - la esencia del Estado capitalista es necesario recordar que éste, al enfrentarse con el Estado feudal, se lanzó a la batalla enarbolando la bandera de la libertad. La abolición del régimen de la servidumbre significaba la libertad para los representantes del Estado capitalista y les favorecía, ya que el régimen de la servidumbre se venía abajo y los campesinos obtenían la posibilidad de convertirse en dueños cabales de la tierra - que hubiesen adquirido pagando un rescate o a cuenta del tributo; el Estado no se preocupaba de esto: él salvaguardaba la propiedad, cualquiera que fuese su origen, ya que el Estado se basaba en la propiedad privada. En todos los Estados civilizados modernos, los campesinos se transformaban en propietarios privados. El Estado protegía también la propiedad privada cuando el terrateniente entregaba parte de la tierra al campesino, le indemnizaba por medio del rescate, de la venta por dinero. El Estado parecía declarar: conservaremos plenamente la propiedad - privada; y le prestaba toda clase de apoyo y protección. El Estado reconocía esta propiedad a cualquier comerciante, indus---

trial y fabricante. Y esta sociedad, basada en la propiedad - privada, en el poder del capital, en la completa subordinación de todos los obreros desposeídos y de las masas trabajadoras - campesinas, esta sociedad se declaraba dominante sobre la base de la libertad. Al luchar contra el régimen de la servidumbre, declaraba libre la propiedad y se enorgullecía de un modo particular diciendo que el Estado había dejado de ser un Estado de - clase.

Sin embargo, el Estado seguía siendo la máquina que ayudaba a - los capitalistas a mantener sometidos a los campesinos pobres y a la clase obrera, aunque aparentemente fuese libre. El Estado proclama el sufragio universal y por medio de sus partidarios, declara que no es un Estado de clase. Cualquiera que sea el par - tido que tomemos como ejemplo, de cualquier país civilizado, ca - si todas las disputas, divergencias y opiniones políticas giran ahora en torno al concepto de Estado.

En un país capitalista, en una república democrática - especial - mente en una república como México o los Estados Unidos - , en las repúblicas democráticas más libres, ¿es el Estado la expresión de la voluntad popular, la suma y compendio de las decisio - nes de todo el pueblo, la expresión de la voluntad nacional, etc. o es una máquina destinada a que los capitalistas de los respec - tivos países tengan la posibilidad de mantener su poder sobre - la clase obrera y el campesinado?. Este es el problema funda- - mental, en torno al cual giran actualmente las discusiones polí - ticas en el mundo.

En la obra de Engels, El Origen de la Familia, La Propiedad Pri - vada y el Estado se afirma que todo Estado, en el que exista la propiedad privada sobre la tierra y sobre los medios de produc- ción y en el que domine el capital, es, por muy democrático que sea, un Estado capitalista, una máquina en manos de los capita- listas para mantener sometidos a la clase obrera y a los campe-

sinos pobres. Y el sufragio universal, la Asamblea Constituyente, el parlamento, no son más que la forma, una especie de pagaré, que no altera para nada el fondo de la cuestión.

La forma de dominio del Estado puede ser distinta: el capital manifiesta su fuerza de una manera, donde existe una forma, y de otra, donde existe otra forma, pero, en esencia, el Poder continúa siempre en manos del capital, lo mismo da que exista el sufragio restringido u otro sufragio; que exista una república democrática, e incluso cuanto más democrática sea, tanto más grosero y cínico es este dominio del capitalismo.

La república democrática y el sufragio universal, en comparación con el régimen feudal, constituyeron un enorme progreso, pues permitieron al proletariado alcanzar la unificación, la cohesión con que cuenta ahora y formar las filas armónicas y disciplinadas que luchan sistemáticamente contra el capital. Nada de eso, ni siquiera nada parecido, tenía el campesino siervo, sin hablar ya de los esclavos.

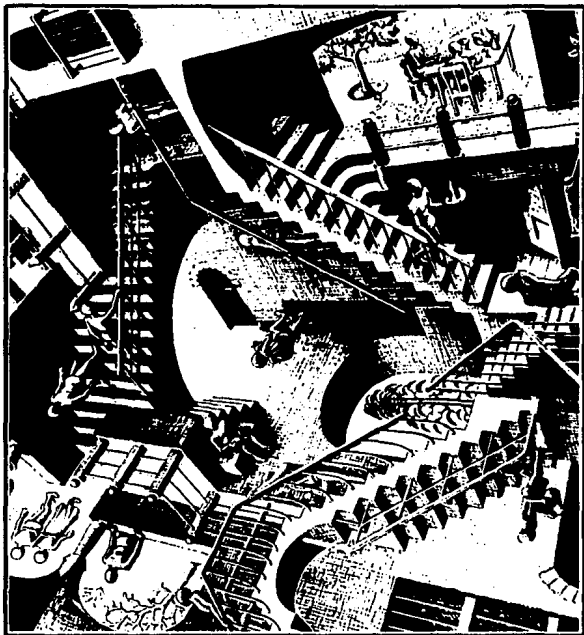
El régimen democrático de economía mixta, el parlamento, el sufragio universal, todo esto, desde el punto de vista del desarrollo universal de la sociedad, constituye un enorme progreso. La humanidad marchaba hacia el capitalismo, y sólo el capitalismo, gracias a la cultura urbana, permitió a la clase oprimida de los proletarios adquirir conciencia de sí misma y crear el movimiento obrero universal, los millones de obreros organizados en partidos en el mundo entero, los partidos socialistas, que dirigen conscientemente la lucha de las masas. Sin parlamentarismo, sin elecciones, este desarrollo de la clase obrera habría sido imposible. Este es el motivo por el cual, ante las vastas masas, todo esto adquirió una importancia tan grande. Por ello, ese radical viraje parece ser tan difícil.

Hay que comprender claramente ¿Qué es el Estado?. Aquí vemos -

* Véase, Ceceña, José Luis, "Crisis Estructural como parte de una Crisis General del Sistema Capitalista", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1982, México, pp. 73-77

toda suerte de Estados capitalistas y las más variadas doctrinas que en su defensa fueron creadas.

A fin de abordar con acierto la solución de este problema, hay que analizar de un modo crítico todas estas doctrinas y concepciones.



- PARADIGMAS ECONOMICOS, ECONOMIA MIXTA Y RECTORIA DEL ESTADO
MEXICANO

Los diferentes paradigmas ^{1/} teóricos del Estado en las doctrinas económicas: ^{2/}

- La Doctrina Clásica: el Estado Policfa;
- La Doctrina Marxista: el Estado como instrumento en poder de - los capitalistas;
- La Doctrina Keynesiana: el Estado administrador de la demanda y benefactor;
- La Doctrina del estructuralismo cepalino: el Estado Planeador y Promotor del Desarrollo; y
- La Doctrina monetarista neoliberal: el Estado Leviatán y la - privatización del Estado.

Asignan determinados papeles al Estado dentro de sus perspectivas analíticas. Desde el mundo clásico donde el Estado era supeditado a protagonizar al agente policfa que vigila el ejercicio de las libres fuerzas del mercado; hasta la revolución Keynesiana.

La tesis de Keynes afirma (en oposición a los clásicos), que - el Estado debe intervenir en la economía de mercado, con el - fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción.

El elemento clave de intervención en el corto plazo - consiste en la "Administración" de la demanda efectiva por parte del Estado a través de cualesquiera de las dos vías: la fiscal o la monetaria

1/ Sobre el Quid de la cuestión de los "Paradigmas", consulte Kuhn, S. Thomas, la Estructura de las Revoluciones Científicas, Breviario Núm. 213 del Fondo de Cultura Económica, P.13, México, 1976.

2/ Respecto a esas doctrinas económicas, véase: Villarreal, Pe ne, "Economía Mixta y Rectoría del Estado: Hacia una teoría de la intervención del Estado en la Economía" en El Economista Mexicano, No. 3 Mayo-Junio 1983, pp.25-39; y "Estado y Doctrinas Económicas" en el No.3 Mayo-Junio 1982, pp.12-24.

A través de la política fiscal, el Estado puede reducir los impuestos al ingreso personal lo que a su vez estimula el consumo, que es un componente importante de la demanda efectiva, el otro camino, más directo, es que el propio Estado aumente su gasto público, que al derrumbar los dogmas teóricos del equilibrio y pleno empleo automáticos, da paso a una visión en la que el Estado es determinante en la actividad económica. Esta tesis fue, en la práctica, origen de un intervencionismo estatal que recuperó a las economías de la crisis de 1929 y permitió que el capitalismo industrial contemporáneo tuviese su época de oro (las décadas de 1950 y 1960).

Con tal antecedente, tendió a generalizarse la intervención estatal, si bien ésta asumía distintas manifestaciones; así, el capitalismo contemporáneo se desenvuelve predominantemente en sistemas de un nuevo paradigma, el de la economía mixta, 3/ como es el caso de México.

En la experiencia contemporánea de los países latinoamericanos se identifica la configuración de dos paradigmas alternativos: El que propone un sistema de capitalismo transnacional, de economía libre, Estado autoritario y bajo la rectoría del mercado, y el que postula un proyecto nacional democrático donde la economía mixta se desarrolla bajo la rectoría del Estado.

La naturaleza, límites y alcances de la economía mixta y la rectoría del Estado, están determinados y son una expresión de las siete funciones que el Estado lleva a cabo en tanto agente económico, y que definen su carácter como: Estado planeador, promotor, regulador, empresario, inversionista, banquero y benefactor.

3/ Véase, Alejo F.J., "Paradigmas Teóricos de la Rectoría del Estado", en El Economista Mexicano, No. 5, Septiembre-Octubre - 1983, Pp. 47-51

* Zweig, Ferdinand, El Pensamiento Económico y su perspectiva histórica, Breviarios No. 93 del Fondo de Cultura Económica, México, pp. 158-170.

En el capitalismo contemporáneo, tanto en los países industrializados como en desarrollo, el Estado ha venido jugando un papel cada vez más importante por su intervención directa en la economía (inversión pública, empresas públicas) como por su intervención indirecta, de política económica (fiscal, monetaria, industrial, etc.), de esta forma se configuran sistemas de economía mixta en donde, además de la empresa privada, el Estado es también un agente económico relevante.

Economía mixta y rectoría del Estado es un binomio que caracteriza a muchos países, pero su naturaleza específica está determinada según el grado y forma de participación del Estado como agente económico, así el capitalismo de economía mixta contemporáneo se desplaza en un variado espectro que combina las siguientes funciones de intervención del Estado en la economía: Planificadora, Inversionista, Empresarial, Bancaria, Promotora, Reguladora y Benefactora.

De aquí que la naturaleza misma, los límites y alcances de la economía mixta y rectoría del Estado dependen en gran medida de la naturaleza, alcances y límites de las funciones del Estado como agente planificador, inversionista, empresario, banquero, promotor, regulador y benefactor. En otras palabras, las modalidades del Estado como agente económico en estas siete funciones es lo que finalmente determina la modalidad de economía mixta y rectoría del Estado en el capitalismo contemporáneo.

En este contexto como guía hacia una teoría de intervención del Estado en economía podrían analizarse las siete funciones del Estado arriba mencionadas, las cuales se puntualizan a continuación:^{4/}

4/ Villarreal, René, "Economía Mixta y Rectoría del Estado..." Op. cit. pp. 38-39

ESTADO PLANIFICADOR: Busca establecer dentro del régimen de economía mixta los grandes objetivos nacionales, las estrategias de desarrollo, así como, las políticas e instrumentos para lograr el alcance de aquellos en una forma coherente, eficaz y eficiente. La concreción de la función del Estado en los planes permite así coordinar las acciones de los diversos sectores público, privado y social en la actividad económica, así como los diversos ordenes de gobierno (federal, estatal, municipal, etc.) En un régimen de economía mixta y la planificación centralizada tiene poco sentido pues los agentes privado y social no se sentirán partícipes del proceso y poca efectividad tendrían los planes en su ejecución, de aquí que en este tipo de sistema se impone la planeación participativa y democrática.

El ejercicio de la rectoría del Estado recurre, en primera instancia a su carácter planificador y desde ahí norma sus restantes funciones. Son la estrategia y la articulación eficaz de sus demás funciones las que determinan el sentido de su rectoría, la modalidad de la economía mixta y la posibilidad de un desarrollo nacional, democráticamente conducido.

ESTADO REGULADOR DEL MERCADO: Centra su función en diversas áreas; a través de la regulación de precios no sólo intenta frenar el proceso inflacionario sin afectar precios relativos de la economía y por lo tanto la asignación de recursos. A través de la regulación de la inversión extranjera se establecen las normas de comportamiento de las empresas transnacionales tanto en lo que se refiere a su participación de diversos sectores en la economía como en su operación en el mercado interno y en sus relaciones con el exterior; la regulación de las prácticas monopólicas o monopsonicas es otro campo de acción del Estado regulador que tiene por objeto evitar la competencia desleal en el desarrollo del mercado.

ESTADO PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: Actúa en diferentes campos y a través de diferentes políticas, como la de promoción del comercio exterior, el desarrollo industrial, etc., estableciendo objetivos y políticas de fomento fiscal, financiero, de precios y subsidios, etc., así el Estado se convierte en un promotor de la actividad económica a través de alterar las señales del mercado en la dirección de los objetivos económicos y sociales del desarrollo, elimina cuellos de botella, coordina la acción de los diversos agentes productores y distribuidores, etc., en este contexto la economía mixta encuentra en esta función del Estado un instrumento para reordenar las señales del mercado en la dirección de los objetivos deseados, por lo que su contenido expresa la rectoría estatal.

ESTADO EMPRESARIO: La empresa pública^{*} ha mostrado su importancia tanto en países industrializados como en desarrollo. A este respecto, se debe reconocer y ponderar las dificultades asociadas a un manejo operativo eficiente de tales empresas; por ello, su administración deberá responder a una programación integral de la economía pública que parta del esclarecimiento del tipo de tareas que habrá de ejecutar cada empresa, (productivas-rentables, de transferencia social, de apoyo y servicios, etc.) y les asigne líneas de acción prioritaria en atención a las cuales operarán y se desarrollarán, compatibilizando su evolución a la planeación nacional.

ESTADO BANQUERO: Por su posición clave, en tanto conducto para la movilización de los recursos financieros, el ordenamiento de la banca es asumido por el ESTADO BANQUERO. En este ámbito la rectoría estatal se plasma en una asignación del flujo crediticio, que considera el sentido estratégico de la inversión y no sólo a limitados criterios de recuperación de los fondos. El papel del Estado en la banca de desarrollo es fundamental para dirigir y garantizar la inversión socialmente necesaria, por lo que la política de asignación de crédito, plazos y tasas -

* Véase Labra M., Armando, "El Contexto de la Empresa Pública en una Economía Subdesarrollada y Dependiente", en El Economista Mexicano, No. 1, Enero-Febrero 1979, México, pp. 6-9

preferenciales, etc., es una función básica del Estado en el proceso de realización de la inversión.

ESTADO BENEFACTOR: Busca atenuar las desigualdades sociales - cancelando sus manifestaciones más críticas. En este sentido el Estado impulsa que las mayorías de la población tengan acceso a niveles suficientes de satisfacción de sus necesidades - esenciales de alimentación, salud, educación y vivienda, el Estado Benefactor crea las condiciones mínimas para la reproducción y desarrollo del conjunto social.

La experiencia mexicana registra avances considerables en el cumplimiento estatal de las funciones caracterizadas, beneficiándose de tales avances la economía mixta: activa el desarrollo, favorece la independencia nacional, mejora crecientemente la situación de la población más desfavorecida y resuelve tensiones entre intereses antagónicos sin desagarramiento de la unidad nacional.

La rectoría del Estado a través de sus funciones, se legitima por el consenso social, salvaguarda el interés general y crea las condiciones políticas, jurídicas y materiales para que la economía mixta desarrolle toda su potencialidad, por ello, aunque la rectoría se concreta en el proceso económico, se encuentra interpenetrada por las dimensiones sociopolíticas, así, el impulso a un desarrollo nacional de economía mixta, democrático, bajo la rectoría del Estado supone una concepción global; exige desarrollar la economía política de la política económica del Estado.

Para México: economía mixta y rectoría del Estado son dos fundamentos modulares de su sociedad, síntesis histórica, expresiones e instrumentos dirigidos a la sociedad igualitaria por la ruta democrática de la planeación.

* Véase, Aguilera Gómez, Manuel, "La Política Económica a partir de la Nacionalización", en El Economista Mexicano, No. 5, Sept.-Oct. 1982, México, pp. 63-67

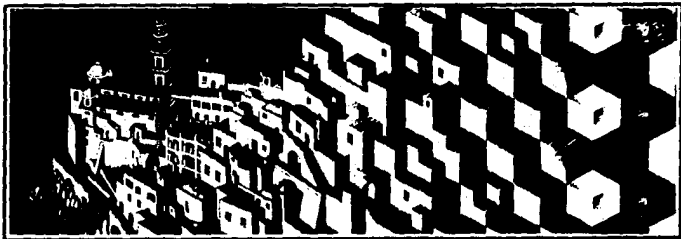
Asimismo, Villarreal, sustenta la tesis que la construcción de un sistema nacional democrático, de economía mixta bajo la rectoría del Estado, se fortifica al normar, desde la primera de tales funciones, (El Estado Planeador) sus restantes funciones y al impulsar la ruta democrática a tal planeación.

Los diferentes paradigmas teóricos del Estado en las doctrinas económicas y las modalidades del Estado como agente económico en sus diversas funciones, señaladas más arriba, son indudablemente una contribución a la ciencia económica. Sin embargo, - cabe señalar que aún es necesario elucidar, concebir y temporalizar el proceso dialéctico de los diferentes paradigmas teóricos en el marco de la estructura de las revoluciones del Estado y diferenciar las variadas formas de éste (la diferencia entre monarquía y república, entre aristocracia y democracia; la monarquía como poder de una sola persona, y la república como la ausencia de un poder que no sea electivo; la aristocracia como poder de una minoría relativamente reducida y la democracia como poder del pueblo.)

Aquí cabe aclarar, la acepción que se le da a la democracia, - como poder del pueblo, pues la palabra griega democracia significa literalmente la forma de gobierno en que el poder político está en posesión de los habitantes que personifican el arte de gobernar una Nación. En el caso concreto de México los representantes del sector público deben tener una clara concepción de la rectoría del estado en la economía mixta mexicana - con el objetivo de superar la supremacía del paradigma impuesto por el Estado autoritario transnacional de economía libre - que se aplica desde los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, entidades financieras privadas, etc.) por medio de las intervenciones de su planeación indicativa encubierta en la doctrina neoliberal de nuestros tiempos.

También, aquí es necesario cuestionarnos, si en los países capitalistas, en una república democrática-especialmente en unas repúblicas como México y Estados Unidos de Norteamérica y demás países latinoamericanos-en las repúblicas democráticas más libres, ¿Es el Estado moderno la expresión de la voluntad popular, la integración y armonía de las decisiones de todo el pueblo, la expresión de la voluntad nacional? o ¿Es el Estado moderno una entidad destinada a que los capitalistas de sus respectivos países tengan la posibilidad de mantener su poder, a través de sus representantes, sobre los sectores público, privado y social? éste es el quid de la cuestión en torno al cual los científicos sociales proclaman actualmente las discusiones políticas de la humanidad.

Por ello, cabe el elucidar esa cuestión, señalando que solamente, encuadrando las diversas formas de Estado en el nivel del proceso de la concepción dialéctica materialista de la historia, arriba señalada, el traslado de la sociedad de las formas primitivas de esclavitud al feudalismo, y la sustitución de régimen de servidumbre por el capitalismo, continuando en éste la división de clases- y también considerando la objetividad de los valores humanos en las diferentes ciencias sociales vigentes, así vislumbrándolas en el contexto mundial del capitalismo industrial contemporáneo en el cual estamos inmersos; sólo así, quienes personifican y representan al sector público moderno mexicano podrán afrontar el reto teórico práctico del Estado, consistente en la transformación del mismo hacia niveles más elevados y de esa causa, superar el paradigma socioeconómico actual de la rectoría de la economía mixta del Estado moderno en la sociedad mexicana.



LAS FUNCIONES SOCIALES, ECONOMICAS Y LA RECTORIA DEL ESTADO EN
LA ECONOMIA MIXTA

La vida social es en esencia la comprensión de la práctica hu-
mana y para precisar el objeto de estudio del Sector Público -
como el conjunto organizado de entidades que por mandato cons-
titucional realizan funciones legislativas y acciones jurídico
administrativas, de regulación, de producción, de acumulación
y de financiamiento que le son inherentes, a fin de satisfacer
las necesidades de la población. 1/

Antes debemos precisar algunos términos que se encuentran vin-
culados a éste: Estado, régimen político, gobierno, ejecutivo
y administración pública. 2/

El Estado, es la organización de: ejercicio del poder de las -
clases dominantes. Por su parte, el régimen político es la su-
ma de los centros de poder del Estado.

Administración Pública no es distinto ni a gobierno ni a poder
ejecutivo. De este modo, Rousseau define el gobierno o supre-
ma administración como el ejercicio legítimo del poder ejecu-
tivo, señalando como su característica la potencia y la fuerza.
Hegel define el gobierno como mediación, esto es, como activi-
dad encaminada a la prosecución y el mantenimiento de la vigen-
cia de lo decidido, de las leyes, de las instituciones y esta-
blecimientos existentes para finalidades comunes, y Marx concí-
bió la administración pública como la actividad organizadora -
del Estado.

1/ Glosario para el Proceso de Planeación 1988. SPP, México,
p. 130.

2/ Véase definiciones en Guerrero Omar, La Administración Pú-
blica del Estado Capitalista. Ediciones del Instituto Na-
cional de Administración Pública, Primer Lugar del Concur-
so: Premio Anual de Administración Pública 1978. México,
1980. p. 321-343.

El objeto de estudio de la Administración Pública es, por tanto, el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es - la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, administración pública y ejecutivo, son lo mismo; el objeto de estudio es la administración pública - con minúsculas-, el gobierno y el ejecutivo, porque son idénticos.

El Estado, siendo algo distinto a la sociedad, es creado para garantizar la existencia de la sociedad burguesa en proceso de formación. El Estado tiene su propio organismo: la administración pública.

La administración pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y - dominio político. La guía administrativa brota de la división social del trabajo; de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil.

Por su parte, el dominio político surge de la lucha de clases, de las relaciones de señorío y servidumbre que imperan en la - sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado. Dirección y dominio, así, integran en unidad la naturaleza dialéctica de la administración pública.

La administración privada es constituida en forma particular - en el seno de las organizaciones productivas de la sociedad civil, mediante las cuales la burguesía acomete los trabajos particulares. La administración privada consiste en la gerencia que dirige y domina el trabajo material de los obreros, haciendo realidad la supremacía del capital sobre el trabajo.

La administración pública, como lo hemos afirmado,^{3/} es la acción del Estado en el seno de la sociedad. Pero la administración pública, como acción, es ejecución, es decir, el Poder Ejecutivo Delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad. En el Ejecutivo se plasman el dominio y la dirección, se concretan en unidad la política y la administración como ejecución, como realización de la acción del Estado en la sociedad. Por tanto, la dicotomía política-administración es falsa como realidad y falsa como dicotomía, es decir, como conceptualización que debiera representar una realidad.

Puede decirse, conforme todo lo anterior, que la Administración Pública no es la administración de la sociedad, sino la Administración del Estado en la sociedad, el Poder Ejecutivo que gobierna en interés de las clases dominantes en la medida en que el Estado es su propio representante. La Administración Pública es el gobierno en acción, el Poder Ejecutivo Delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad, es decir; los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad.

Para comprender la administración pública en su doble naturaleza de política y administración, habrá de ser estudiada como producto histórico del modo de producción capitalista. Esta perspectiva permitirá la formulación de leyes del desarrollo de la administración pública, que provisionalmente elaboradas evidencian un problema esencial para su estudio: la relación entre el desarrollo de la organización y acción gubernamental y las condiciones históricas en las cuales se engendró y se desenvuelve el modo de producción capitalista.^{4/}

3/ Véase definiciones en Guerrero Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, Primer Lugar del Concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978. México, 1980. p. 321-343.

4/ Idem. pp. 370-371

- Empresa Pública y Rectoría del Estado Mexicano en el Sistema de Economía Mixta.

La intervención económica del Estado en general es un signo contemporáneo, que ha dejado de ser circunstancial y se ha convertido en un factor fundamental en El Proceso de Desarrollo de todos los países.

Eso es cierto en el caso de las naciones en desarrollo, en las que el Estado debe responsabilizarse de algunas inversiones básicas o de monto mayor para impulsar el financiamiento, la energía, la electrificación, las comunicaciones y otras obras de infraestructura, a la vez que tiene que encargarse de la prestación de servicios de bienestar social para cumplir con las nuevas demandas de una población que, conforme accede a estadios superiores del desarrollo, se vuelve consciente y capaz de expresarlas para exigir su satisfacción. Dicha intervención tiene como fin, por ello, acelerar el crecimiento de la capacidad productiva y ejercer una acción correctiva sobre los factores que determinan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso. ^{1/}

Esa acción promotora directa ha dado lugar a la creación de empresas públicas, que al funcionar con cierto grado de autonomía respecto de la Administración Pública Centralizada del Estado, pueden ejercer con mayor flexibilidad las tareas operativas que tienen asignadas dentro de la política general del desarrollo económico y social.

^{1/} Véase, Presentación del "Seminario Internacional sobre el Estado y las Empresas Públicas", efectuado en Palacio Nacional del 5 al 10 de septiembre de 1977. En Empresas Públicas, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, No.7 México, 1978 PP. 7 y 8.

Como resultado de la creciente complejidad de la sociedad, el Estado Mexicano ha llegado a contar con un importante número - de empresas públicas (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos), que en su mayoría han - sido eficientes y permiten la atención a problemas urgentes y específicos para el desarrollo económico y social del país; a medida que avanzaba el tiempo se hizo necesario hallar medios para ordenarlas y coordinarlas, con el fin de racionalizar sus actividades dentro de un marco global de congruencia y eficacia gubernamentales. A ello se debe que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, haya previsto vincularlas, y armonizar sectorialmente sus actividades con las políticas gubernamentales a cargo de las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos).

Al mismo tiempo, el propio ritmo del desarrollo logrado ha hecho que los problemas de las empresas públicas se hayan vuelto agudos, en casos concretos como el financiamiento de sus actividades; la fijación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan; la selección y adaptación de las tecnologías que utilizan; la ordenación, la coordinación y el control de su administración, así como el reclutamiento, selección y capacitación de personal, entre otros aspectos que, aunados a sistemas de programación, presupuestación y evaluación - divergentes, dificultan las relaciones entre sí y con las Dependencias Centralizadas.

- Aspectos Históricos de las Crisis Económicas y la Nacionalización de Empresas

La mayor intervención del Estado en la economía surge como resultado de las limitaciones que, a partir de un determinado mo

mento histórico, experimentó el mecanismo del libre juego de las fuerzas del mercado para regular la actividad económica. La aparición de las crisis de sobreproducción, desempleo, estancamiento, recientemente acompañadas por el proceso inflacionario, han hecho inevitable una mayor ingerencia del Estado en el proceso de desarrollo. La recurrencia y la magnitud de esas crisis, en particular de los países industriales, obedece a leyes generales del desarrollo, de las que se desprenden serias dificultades para armonizar el incremento de la oferta con la demanda, la expansión del empleo y la mejor distribución del ingreso.

En 1977, el Subsecretario de Programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Eduardo Pascual Moncayo ya señalaba que dentro de un contexto nacional e internacional, México, en los próximos años, deberá responder a un reto histórico definido por:^{2/} La crisis de la pauta de desarrollo seguida por México a partir de la posguerra y más particularmente de la segunda mitad de los años cincuenta. La crisis económica y financiera de las grandes potencias industriales, expresada en el franco deterioro de las relaciones comerciales entre las naciones y en el abierto desorden del sistema monetario internacional. La crisis* de las naciones subdesarrolladas, muchas de las cuales se debaten en un proceso de abatimiento económico y social como consecuencia directa del desproporcionado impacto que reciben de los desequilibrios internacionales. El rápido e incierto desajuste cambiante de las relaciones políticas del plan internacional.

Actualmente sabemos, por la concepción dialéctica materialista

^{2/} Las ideas que orientaron este apartado fueron tomadas de "La Programación y las Empresas Públicas", en Empresas Públicas, Pascual Moncayo, Op. cit. pp. 65 - 83.

* Véase, Cordera Campos, Rolando, "Estado y Economía: Alternativas dentro de la Crisis Actual", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1979, México, pp. 6-10

de naturaleza y la historia del mundo real y concreto, que las crisis económicas son periódicas, pues hace un siglo, Engels de mostraba que: "desde 1825, año en que estalla la primera crisis general, pasan diez años seguidos sin que todo el mundo industrial y comercial, la producción y el intercambio de todos los pueblos civilizados y de países más o menos desarrollados, se salga de quicio. El comercio se paraliza, 'los mercados están sobresaturados de mercancías', los productos se estancan en los almacenes abarrotados, sin encontrar salida; el dinero contante se hace invisible; el crédito desaparece; las fábricas paran, - las masas obreras carecen de medios de vida precisamente por haberlos producido en exceso, las bancarrotas y las liquidaciones se suceden unas a otras. El estancamiento dura años enteros, las fuerzas productivas y los productos se derrochan y - destruyen en masas, hasta que, por fin, las masas de mercancías acumuladas, más o menos depreciadas, encuentran salida, y la producción y el cambio van reanimándose poco a poco, paulatinamente, la marcha se acelera, el paso de andadura se convierte en trote, el trote industrial, el galope y, por último, en carrera desenfrenada, en un steeple-chase (carrera de obstáculos), de la industria, el comercio, el crédito y la especulación, para terminar finalmente, después de los saltos más arriesgados, en la fosa de un crac. Y así, una vez y otra. - 'Cinco veces', se ha venido repitiendo la misma historia desde el año 1825, y en (1877) estamos viviéndola por sexta vez"^{3/}

En las crisis económicas se hace evidente la contradicción entre la producción social y la apropiación capitalista. La circulación de mercancías queda, por el momento paralizada. El -

3/ Véase, Engels, F., "Ciencia de la Historia", en Tesis sobre Feuerbach y otros Escritos Filosóficos, Editorial Grijalbo, México 1970 pp. 144-158.

medio de circulación, el dinero, se convierte en un obstáculo para la circulación; todas las leyes de la producción y circulación de mercancías se transforman. El conflicto económico alcanza su punto de apogeo: el modo de producción se rebela contra el modo de cambio. Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las nuevas fuerzas productivas puestas en marcha — por el gran capital—principalmente, la división del trabajo y la reunión de muchos obreros parciales en una manufactura total— y las condiciones y necesidades de intercambio desarrolladas por ellas hiciéronse incompatibles con el régimen de producción existente, heredado de la historia y consagrado por la ley, todas las necesidades de la sociedad civil—cualquiera que sea la clase que la gobierne en aquel momento—tienen que pasar por la voluntad del Estado, para cobrar vigencia general en forma de leyes. La idea tradicional, veía en el Estado el elemento determinante, y en la sociedad civil el elemento condicionado por aquél. Y las apariencias hacen creerlo así.

Pero ése es el aspecto formal del problema, que de suyo se comprende; lo que interesa conocer es el contenido de esta voluntad puramente formal—sea la del individuo o la del Estado— y saber de dónde proviene este contenido y por qué es eso precisamente lo que se quiere, y no otra cosa. Si nos detenemos a indagar esto, veremos que en la historia moderna la voluntad del Estado obedece, en general, a las necesidades variables de la sociedad civil, a la supremacía de tal o cual clase, y, en última instancia, al desarrollo de las fuerzas productivas y — de las condiciones de intercambio.

En la historia moderna, al menos, queda demostrado, por tanto, que todas las luchas políticas son luchas de clases y que todas las luchas de emancipación de clases, pese a su inevitable forma política, pues toda lucha de clases es una lucha política, giran, en último término, en torno a la emancipación econó

mica. Por consiguiente, aquí por lo menos, el Estado, el régimen político, es el elemento subalterno, y la sociedad civil, el reino de las relaciones económicas, lo principal. Hoy, en los tiempos de la gran industria, el Estado no es, en general, más que el reflejo en forma sintética de las necesidades económicas de la clase que gobierna la producción.

Si el Estado y el Derecho público^{*} se hallan gobernados por las relaciones económicas, también lo estará, como es lógico, el Derecho privado, ya que éste se limita, en sustancia, a sancionar las relaciones económicas existentes entre los individuos y que bajo las circunstancias dadas, son las normales. Por tanto, aunque el Derecho civil se limita a expresar en forma jurídica las condiciones económicas de vida de la sociedad, puede hacerlo bien o mal, según los casos.

En este Estado toma cuerpo ante nosotros el primer poder ideológico sobre los hombres. La sociedad se crea un órgano para la defensa de sus intereses comunes frente a los ataques de dentro y fuera. Este órgano es el Poder del Estado, pero, apenas creado, este órgano se independiza de la sociedad, tanto más cuanto más se va convirtiendo en órgano de una determinada clase y más directamente impone el dominio de esta clase. La lucha de la clase oprimida contra la clase dominante asume forzadamente el carácter de una lucha política, de una lucha dirigida, en primer término, contra la dominación política de esta clase; la conciencia de la relación que guarda esta lucha política con su base económica se oscurece y puede llegar a desaparecer por completo. Si no ocurre así por entero entre los propios beligerantes, ocurre casi siempre entre los historiadores.

pero el Estado, una vez que se erige en poder independiente frente a la sociedad, crea rápidamente una nueva ideología. En los políticos profesionales, en los teóricos del Derecho público y en los juristas que cultivan el Derecho privado, la con--

* Labra, Armando, "La Constitución, el Estado y la Economía", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1979, pp. 11-25

ciencia de la relación con los hechos económicos desaparece totalmente. Como, en cada caso concreto, los hechos económicos tienen que revestir la forma de motivos jurídicos para ser sancionados en forma de ley y como para ello hay que tener en cuenta también, como es lógico, todo el sistema jurídico vigente, se pretende que la forma jurídica lo sea todo y el contenido económico nada.

En los trusts, la libre concurrencia se trueca en monopolio y la producción sin plan de la sociedad capitalista capitula ante la producción planeada y organizada de la naciente sociedad socialista. Claro está que, por el momento, en provecho y beneficio de los capitalistas. Pero aquí la explotación se hace tan patente, que tiene forzosamente que derrumbarse. Ningún pueblo toleraría una producción dirigida por los trusts, una explotación tan descarada de la colectividad por una pequeña cuadrilla de cortadores de cupones.

De un modo o de otro, con o sin trusts, el representante oficial de la sociedad capitalista, el Estado, tiene que acabar haciéndose cargo del mando de la producción. "Y tiene que hacerse cargo, pues, la nacionalización sólo representará un progreso económico, un paso de avance hacia la conquista por la sociedad de todas las fuerzas productivas, aunque esta medida sea llevada a cabo por el Estado actual, cuando los medios de producción o de transporte se desborden ya realmente de los cauces directivos de una sociedad anónima, cuando, por tanto, la medida de la nacionalización sea ya económicamente inevitable. Pero recientemente, desde que Bismarck emprendió el camino de la nacionalización, ha surgido una especie de falso socialismo, que degenera alguna que otra vez en un tipo especial de socialismo, sumiso y servil, que en todo acto de nacionalización, hasta en los dictados por Bismarck, ve una medida socialista. Si la nacionalización de la industria del tabaco fue se socialismo, habría que incluir entre los fundadores del so-

cialismo a Napoleón y a Metternich. Cuando el Estado belga, - por razones políticas y financieras perfectamente vulgares, decidió construir por su cuenta las principales líneas férreas - del país, o cuando Bismarck, sin que ninguna necesidad económica le impulsase a ello, nacionalizó las líneas más importantes de la red ferroviaria de Prusia, pura y simplemente para así - poder manejarlas y aprovecharlas mejor en caso de guerra, para convertir al personal de ferrocarriles en ganado electoral sumiso al gobierno y, sobre todo, para procurarse una nueva fuente de ingresos sustraída a la fiscalización del parlamento, todas estas medidas no tenían, ni directa ni indirectamente, ni consciente ni inconscientemente, nada de socialistas. De otro modo, habría que clasificar también entre las instituciones socialistas a la Real Compañía de Comercio Marítimo, la Real Manufacturera de Porcelanas, y hasta los sastres de compañía del ejército, sin olvidar la nacionalización de los prostíbulos, - propuesta muy en serio, allá por el año treinta y tantos, bajo Federico Guillermo III, por un hombre muy listo! (Nota de Engels). Op. Cit., pp. 147-148

La necesidad a que responde esta transformación de ciertas empresas en propiedad del Estado empieza manifestándose en las - grandes empresas de transportes y comunicaciones, tales como - el correo, el telégrafo y los ferrocarriles.

A la par que las crisis^{*} revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, la transformación de las grandes empresas de producción y transporte en sociedades anónimas, trusts y en propiedad del Estado, demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de esas funciones.

Pero, las fuerzas productivas no pierden su condición de capital al convertirse en propiedad de las sociedades anónimas y de los trusts o en propiedad del Estado. Por lo que a las sociedades

* Myrdal, Gunnar, El Estado del Futuro, véase capítulo "Los Efectos de las - Crisis Internacionales", Fondo de Cultura Económica, México 1961, pp. 31-41.

anónimas y a los trusts se refiere, es palpablemente claro. Por su parte, el Estado moderno no es tampoco más que una organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo capitalista de producción contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas aislados. El Estado moderno cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal. Y cuantas - más fuerzas productivas asuma en propiedad, tanto más se convertirá en capitalista colectivo y tanta mayor cantidad de ciudadanos explotará. Los obreros siguen siendo obreros asalariados, proletarios. La relación capitalista, lejos de abolirse con estas medidas, se agudiza. Más, al llegar a la cúspide, se derrumba. La propiedad del Estado sobre las fuerzas productivas no es solución del conflicto, pero alberga ya en su seno - el medio formal, el resorte para llegar a la solución.

- Empresas Públicas Mexicanas y el Proceso de Programación de la Actividad Económica.

En México, el proceso revolucionario iniciado en 1910, abrió amplios cauces al proceso de participación del Estado en la economía nacional. En efecto, el Estado mexicano ha sido un promotor esencial del desarrollo económico y de la expansión de las fuerzas productivas en el país. En los principios contemplados en la Constitución de 1917, se reconoce que corresponde a la nación el dominio directo y la propiedad originaria de las riquezas naturales de su territorio, y establece el principio de que la propiedad privada es una concesión del Estado a los particulares y no un derecho inherente a la persona humana sino a la sociedad, por lo que está sujeta a las modalidades que dicte el interés público en acatamiento de la soberanía popular.

* Cassirer, Ernest, El Mito del Estado, véase capítulo "Consecuencias de la Nueva Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión, México, 1982, pp. 166-193

En la década de los veinte, el gasto público fue destinado fundamentalmente a la infraestructura en el sector de comunicaciones y transportes y a un amplio programa de construcción de grandes obras de irrigación, principalmente en las zonas norte y noroeste del país.

En los años treinta, el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder extranjero y cuya explotación irracional obstaculizaba la modernización económica y social del país. El reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y del petróleo fueron factores que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo industrial.

El crecimiento económico, en la década de los cuarenta, estuvo sujeto a la influencia de la Segunda Guerra Mundial. La inversión pública se orientó a grandes proyectos de irrigación y electrificación, construcción de caminos, aumento de la producción petrolera, hierro, acero y fertilizantes entre otros, con lo cual se lograron economías externas e impulsos dinámicos que, aunados a las acciones de la década anterior, favorecieron el crecimiento económico. Sin embargo, dicha inversión se concentró en beneficio de algunas regiones y grupos sociales reducidos, incrementando con ello los problemas del desequilibrio interno. Durante esta década el Estado creó y adquirió participación en 74 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En los años cincuenta, la política económica del gobierno estuvo encaminada a lograr la estabilidad, impulsar el crecimiento del sector industrial y la construcción de obras de beneficio social, así como a modernizar el sector de comunicaciones y transportes. En esta década el Estado aumentó su participación en la actividad económica mediante la creación y adquisición de 45 entidades paraestatales.

* Noyola, Juan F., "El Desequilibrio de Fomento en México en el Período 1934-1947", en El Economista Mexicano, No. 2, 1983, Op.Cit.pp.53-57.

En los años sesenta, el apoyo estatal a la industrialización -- del país continuó. Particular importancia reviste en esos años la mexicanización de la industria eléctrica y de la producción azufrera, realizadas mediante la intervención del Estado en -- 1960 y 1966-1967, respectivamente. Asimismo, se iniciaron las actividades que habrían de conducir posteriormente a la explotación de los yacimientos de fierro (siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. y Cfa. Minera Peña Colorada, S.A.), y al desarrollo de la industria siderúrgica. En conjunto, de 1960 a noviembre de 1970 el Estado creó o inició su participación en 179 entidades, lo cual representó un impulso definitivo para la formación del sector paraestatal mexicano.

Durante el período 1970-1976, el sector paraestatal de la economía diversificó y amplió su campo de acción mediante 156 entidades, de las cuales 15 fueron empresas de participación -- estatal minoritaria. La acción del Estado se caracterizó durante este período por el impulso a la modernización e integración de la estructura industrial, a través de la fabricación de bienes de capital y productos petroquímicos, así como por el estímulo a la desconcentración de la actividad económica y a una mejor distribución del ingreso. En ese lapso se convierte en entidad de participación estatal mayoritaria la principal empresa azufrera del país y se inicia la mexicanización de la única gran empresa minera (Cobre de México, S.A.), que aún pertenecía por completo a inversionistas extranjeros, así como de la empresa -- más importante de aparatos de telecomunicación (Industria de Telecomunicación, S.A.)^{4/}

El sistema mexicano se manifiesta en una economía mixta, en la -- que el sector público tiene ingerencia directa en la inversión a través de obras de infraestructura económica y social y empre

^{4/} Pascual Moncayo, E., "La Programación..." Op. Cit. pp.65-83

sas públicas y organismos descentralizados que juegan un papel de apoyo sustantivo a objetivos nacionales de desarrollo como expresión de un Estado de servicio. La acción del sector público a través de las empresas, pretende combinar sus esfuerzos para promover el desarrollo en su conjunto de la economía, y por tanto, convivir productivamente con la inversión privada.

En efecto, la programación de las actividades es la base esencial para movilizar los recursos productivos del país hacia el logro de los objetivos nacionales, de alcanzar niveles mínimos de bienestar para la población e incrementar la producción y el empleo. La movilización de recursos para el desarrollo no puede dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado ni tan poco debe aplicarse con criterios estáticos en un mundo en donde los intereses económicos son disímboles.

Una de las primeras medidas emprendidas por la Administración 1977-1982 fue la implementación de la reforma administrativa, aspecto encaminado a lograr la acción sistemática del sector público, mediante la programación de sus actividades a nivel global y sectorial. A través de las modificaciones introducidas por la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", se podrá conjugar la selección de prioridades que demanda la situación actual de la economía mexicana con la efectiva combinación de los recursos humanos, físicos y financieros.

* Pichardo P., Ignacio, "El Órgano Central de Planeación", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, S.A., México, Quinta Edición, 1973, pp. 97-100 (Ponencia presentada en el Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, en el mes de abril de 1965. Véase capítulo "La Planeación exige reformas administrativas").

EMPRESA PUBLICA, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y POLITICA ECONOMICA MEXICANA

Para comprender el proceso de la política de la empresa pública mexicana 1982-1988, es necesario señalar que la política económica aplicada en México a partir de 1985 como la de 1983 y 1984, ha respondido a los compromisos y esquemas del Fondo Monetario Internacional. Concretamente a partir de 1985 en el cual el Fondo frenó las aspiraciones de reactivación de la economía mexicana y obligó al país a volver a las metas básicas de disminución del déficit gubernamental, control de la inflación y logro de superavit de divisas para no interrumpir el pago del servicio de la deuda.

La negociación de la Carta de Intención para 1985 mostró la intervención del Fondo en el diseño de políticas internas. Con el argumento de que México había violado algunos acuerdos en 1984 en materia de déficit, inflación y el crecimiento, la misión del Fondo logró que las autoridades financieras de México retomaran las limitaciones aceptadas en documentos firmados en diciembre de 1982.

De hecho, el rebasamiento en más de dos puntos en el déficit presupuestal del gobierno llamó la atención a los expertos del Fondo. De ahí que en las discusiones previas a la carta hayan insistido en que México volviera a la disciplina fiscal y a metas más estrictas antiinflacionarias, aun a costa de disminuir las expectativas de crecimiento del PIB, de abatir más los salarios, de provocar mayores descontentos sociales y de modificar sustancialmente las metas aprobadas por el Congreso en diciembre de 1984.

En la negociación previa a la carta (24-III-85) firmada, los enviados del fondo esgrimieron el paquete de documentos adicionales que se firmaron para el compromiso de tres años la estabilización

* Véase Noyola, Juan F. "El Fondo Monetario Internacional", 1949; en El Economista Mexicano, No. 2, Marzo-Abril 1983, pp. 98-104.

económica. Esa documentación insiste en asumir medidas radicales para controlar la crisis desde la óptica puramente financiera, sin atender compromisos ni protestas sociales.

Por ejemplo, en materia de salarios, México se comprometió en diciembre de 1982 a vincularlos decididamente al "éxito del ajuste fiscal" y a restringir el crecimiento salarial como un "esfuerzo antiinflacionario" que busque el éxito. En el tema del déficit gubernamental, el gobierno 1982-1988, se comprometió con el Fondo a controlar las finanzas públicas de cerca "para asegurar que los ajustes en el programa se hagan sin demora", al tiempo que aceptó disminuir el déficit con respecto del PIB a cifras de 3.5 por ciento para 1985.

Expertos mexicanos consideraron que la política económica estaba respondiendo a las imposiciones de las diferentes misiones del FMI que han venido a México. De hecho, la política económica de 1983-1985 estuvo diseñada según las recomendaciones de la misión del FMI que visitó México en junio de 1982 y a documentos firmados en diciembre ese año. La política económica diseñada en -- aquel entonces es la misma que caracterizó la carta 85. Los documentos de las misiones de 1982, en poder del reportero,^{5/} establecían lo siguiente en los temas claves, con vigencia hasta 1985:

- Gasto Público.- Ejercer un control estricto de él y de los gastos corrientes.
- Precios y Tarifas.- El ajuste de precios dentro del sector público a niveles realistas y la eliminación de subsidios -- del presupuesto juegan un papel muy importante.

^{5/} Carlos Ramírez, "El F.M.I., un freno a las aspiraciones de reactivación económica", Periódico El Financiero, 27 de marzo de 1985.

- Tasas Internas de Interés. Ajustes a la alza para hacerlas más atractivas, en comparación con otros mercados de capital.
- Precios. Los funcionarios del FMI "consideran pertinente" la necesidad de un relajamiento en los controles de precios del sector privado.
- Salarios. Control salarial, reduciéndolos en términos reales. Según el FMI, una transición exitosa hacia índices menores en la tasa de inflación necesita "evitar forzosamente" acciones en el rubro de los aumentos salariales. La política de salarios tiene que mirar al futuro y ser compatible con la disminución de la inflación.
- Comercio Exterior. México debe avanzar hacia la liberación de su sector externo, disminuyendo el proteccionismo. Los controles a las importaciones, dice el fondo, tienen muchos de los defectos que tendría un control de cambios, por lo que los funcionarios del FMI han sugerido que se dé un viraje total a la política de importación y que se comiencen a liberar los controles a las importaciones.
- Libertad Cambiaria. El FMI pidió una completa libertad cambiaria y mayores minidevaluaciones (o deslices).

De acuerdo con estos criterios que han normado la política económica y las metas del FMI para México, las tres cartas de intención han orientado las metas mexicanas de desarrollo hacia la aplicación de medidas estabilizadoras.

En ese contexto, el propio FMI estableció una continuidad en las cartas que debería firmar México en los años de 1983, 1984 y 1985. En un memorándum confidencial enviado por la Secretaría del FMI a los miembros de la junta directiva de ese organismo, con fecha 30 de diciembre de 1982, se establecen las ataduras

que mantendrían quieto a México durante esos años.

Pero, veamos una parte concreta del principal ajuste sobre el -- Sector Público y por consiguiente de las empresas públicas, toma das del texto integro de la Carta de Intención de México, dirigi da al Director-Gerente, Jacques de Larosiere del Fondo Monetario Internacional, rubricada el 24 de marzo de 1985, por los enton-- ces Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Director Gene ral del Banco de México, Jesús Silva Herzog F. y Miguel Mancera Aguayo, respectivamente.

- "9. La mayor parte del ajuste fiscal durante 1985 tendrá que recaer en el gasto del sector público. SE le dará énfasis a la reduc-- ción del gasto corriente antes de permitir que el nivel de la in versión pública aumente ligeramente en términos reales. El pre-- supuesto que aprobó el Congreso ya incluía recortes en las trans ferencias corrientes del Gobierno Federal al resto del sector pú blico, en consonancia con la mejoría prevista en el balance de - operación del sector paraestatal. En los primeros días de febre-- ro del año en curso se tomaron medidas fiscales adicionales, in-- cluyendo un recorte adicional de 4 por ciento en las transfe rencias del gobierno, una reducción de 4 por ciento en todos los ru bros de gasto corriente excepto sueldos y salarios e intereses, y la cancelación y congelación de todas las vacantes en el Go--- bierno Federal y las empresas paraestatales. Además, el Gobier-- no también anunció en febrero la cancelación o diferimiento de diversos proyectos y programas no prioritarios, lo que represen-- tará un ahorro adicional de 100 mil millones de pesos en gasto - corrientes y de capital. Los gastos de inversión se dirigirán - principalmente a la terminación de proyectos en marcha.
- "10. En 1985 se ha iniciado un proceso de rehabilitación financiera - de las principales empresas del sector público. Este proceso in cluye la asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal a - cambio de compromisos específicos de las empresas en materia de-

eficiencia. A fin de asegurar que esta estrategia se instrumente adecuadamente, se han establecido nuevos procedimientos de control; éstos incluyen el fortalecimiento de comisiones intersecretariales para aprobar y supervisar la ejecución de los programas de rehabilitación financiera de las empresas, así como el establecimiento de una calendarización mensual y trimestral respecto a los gastos de las empresas y su acceso a créditos del sistema financiero. Por otra parte, el sistema general de controles de gasto del sector público se ha reforzado con varias medidas adicionales:

- a) Se han girado instrucciones a la banca múltiple en el sentido de que no podrá otorgar créditos a empresas o entidades del sector público sin previa autorización por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los bancos deberán proporcionar información periódica sobre sus operaciones de crédito con el sector público a la Secretaría de Hacienda.
- b) Se ha establecido un sistema mediante el cual la Tesorería de la Federación tendrá instrucciones de pagar directamente, con cargo a las transferencias presupuestales asignadas, las obligaciones correspondientes al servicio de la deuda de las empresas del sector público. Este procedimiento deberá minimizar las posibles desviaciones de dichos recursos con otro propósito.
- c) El actual sistema de compensación de adeudos, que cancela los adeudos recíprocos entre las entidades del sector público, que reciben transferencias fiscales, sólo efectuará dichas transferencias en términos netos. Esto evitará la posibilidad de que alguna entidad pueda obtener financiamiento no presupuestado mediante el diferimiento de pagos a otras entidades del sector público que la provean de bienes y servicios.
- d) Se han establecido procedimientos para darle seguimiento a los niveles de liquidez de las entidades del sector público -

que reciben recursos fiscales a fin de optimizar el ritmo y montos de los desembolsos efectivos correspondientes. Esto tendrá dos efectos positivos: primero, sólo se ejercerán las transferencias cuando verdaderamente se requieran, lo que aliviará las presiones de financiamiento del Gobierno; y segundo, se minimizarán las disponibilidades innecesarias.

- e) En tanto se identifican con precisión los programas y proyectos específicos que serán afectados por los recortes presupuestales anunciados recientemente, la Tesorería de la Federación retendrá de las asignaciones mensuales programadas el equivalente a 15% de todas las transferencias fiscales.

"11. Como parte del proceso de racionalización de las actividades no-estratégicas del sector público, el Gobierno ha identificado inicialmente 236 empresas y entidades de participación estatal que serán vendidas, fusionadas, transferidas a Estados y Municipios, o cerradas. Se espera que este programa dé como resultado una administración más eficiente y una mejora del desempeño financiero del sector público. 6/

Asimismo, una nota periodística de Washington, D.C., 26 de marzo (AFP), señala que: "La firma del refinanciamiento, prevista para el 29 de marzo en Nueva York, será la primera etapa en las negociaciones que tratarán de cubrir los 48,700 millones de dólares de la deuda, que vencen entre 1982 y 1990. Otros 20,000 millones, serán cubiertos por un documento maestro separado que se firmará individualmente con cada una de las empresas públicas mexicanas responsables de las deudas. Esto se hará a partir de mayo indicó una fuente del comité bancario." 7/

6/ "Texto íntegro de la Carta Intención de México al FMI", en los periódicos La Jornada y El Día, del 25 de marzo de 1985.

7/ "Aprobó el FMI, técnicamente la Carta de Intención de México, dicen en Washington", Periódico, Excelsior, Marzo 27 de 1985.

Como consecuencia del redimensionamiento del sector público, dictado del FMI, el 14 de mayo de 1986 aparece en el Diario Oficial, un Decreto por el que se reforman los artículos 45 al 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para normar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales. Asimismo para regular la operación, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se decretó la "Ley Federal de las Entidades Paraestatales".

Dos meses después, El Día, 8/ reproduce el texto íntegro de la -- Carta de Intención que el gobierno mexicano entregó al Fondo Monetario Internacional, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Petricioli, en la ciudad de Washington, el pasado día 22 de este mes. El documento es de vital importancia para el conocimiento de las acciones de política económica que México aplicará en revisiones periódicas con el FMI.

Pero, veamos un aspecto concreto sobre la Administración Pública Paraestatal. Las autoridades mexicanas contemplan intensificar sus esfuerzos para instrumentar su política de cambio estructural en el área del gasto público en los renglones principales: la 'desincorporación' y la reconversión industrial. Estas reafirman el principio constitucional y de las demás leyes mexicanas -- de mantener bajo control estatal a entidades estratégicas y prioritarias. Bajo este principio general la política de 'desincorporación', que incluye la venta, fusión y/o liquidación de empresas no prioritarias o estratégicas continuará. Al inicio de la presente administración, en diciembre de 1982, había 1,155 empresas y organismos públicos, número que se ha reducido a 697 y se seguirá reduciendo en los próximos meses.

8/ Periódico El Día, "Carta de Intención que el Gobierno Mexicano entregó al Fondo Monetario Internacional". Julio 26 de 1986. México.

'Conforme a los principios establecidos en los 'Criterios Generales de Política Económica para 1986', que se prepararon en 1985, las autoridades pretenden elevar los niveles de eficiencia y productividad de las entidades estratégicas y prioridades del sector público, las medidas tomadas en los últimos meses se seguirán tomando y se fortalecerán. Así, Conasupo reorganizó sus operaciones y racionalizó los subsidios al igual que se disminuyeron drásticamente los subsidios en tasas de interés que venían concediendo la banca de desarrollo y se están llevando a cabo planes de reconversión industrial en el sector azucarero, de fertilizantes y siderúrgico, para lograr reducciones de costos operativos que permitan inversiones productivas. Los astilleros se modernizarán con nueva tecnología y se incrementará su capacidad, al igual que se impartirá mayor flexibilidad en el funcionamiento de los ferrocarriles y aerolíneas".*

Se hace evidente que el gobierno 1982-1988 al vender sus empresas públicas, estuvo cediendo a la iniciativa privada el control industrial y por consiguiente la rectoría económica y del estado, como lo señalaba un escritor mexicano, con el "Gobierno de Miguel de la Madrid, el redimensionamiento del sector público se convirtió de hecho en el abandono oficial de las actividades industriales estatales más dinámicas en favor del sector privado. Datos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Instituto Nacional de Administración Pública, al que pertenece el titular de aquella, indican que la desincorporación de entidades paraestatales ha tenido como efectos una mengua clara de la rectoría económica del Estado y la cancelación de las posibilidades de éste para dirigir el desarrollo industrial.

"De acuerdo con información del Secretario de la Contraloría, Ignacio Pichardo Pagaza —dada a conocer en un simposio reciente organizado por el Colegio Nacional de Economistas—, el Estado ha dejado en manos de los empresarios su participación en las ramas industriales más activas.

* Ibidem.

"En la producción de bienes de consumo duradero; de bienes de capital; en bienes intermedios no petroleros y de bienes de consumo no duradero". 8/

En la producción de bienes de consumo duradero ha habido un retiro absoluto con la desincorporación, mediante la venta de Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y las empresas del grupo Dina, en el caso de la industria automotriz, en el rubro de electrodomésticos, se han vendido Productos Domésticos Somex (Acros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturera Corpomex)

En la producción de bienes de capital, el Estado participa ahora en apenas una tercera parte respecto a 1981 debido a la venta de Fairbanks Morse, Mecánica Falk, Cabezas de Acero Kikapoo, Productora Mexicana de Tubos, Astilleros de Guaymas y Ensenada y Perfiles y Estructuras de Durango, entre otras.

En bienes intermedios no petroleros también ha habido un desplome de la presencia de cinco ramas industriales. En hilados y tejidos de fibras blandas, con la venta de Grupo Hilos Cadena y Nueva Nacional Textil Manufacturera (NUVATEX), entre otras, en hilados y tejidos de fibras duras, con la transferencia de Cordemex al gobierno de Yucatán; en la química básica, con la venta de Fibras Nacionales de Acrílico (FINACRIL), Polietileno Monterrey, Hules Mexicanos y otras; y en las industrias básicas de metales no ferrosos, con la venta de Zincamex.

En la producción de bienes de consumo no duradero también hay un retiro estatal absoluto en cuatro ramas: la de preparación de fru

8/ Véase Carlos Acosta, "Rehabilita plantas, prioritarias o no, para rematarlas. Junto con sus empresas, el gobierno vendió la rectoría económica. "Revista Proceso, No. 617, 29 de agosto de 1988, pp. 22-25".

tas y legumbres, con la venta entre otras del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan; en la producción de refrescos embotellados, con la venta del grupo Garci-Crespo; en las prendas de vestir con la venta de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario (Cove) y otras; y de los productos medicinales, con la venta de Proquivemex División Farmacéuticos.

Datos del Instituto Nacional de Administración Pública, extraídos del estudio 'La industria estatal en el sexenio 1983-1988' utilizado como material didáctico en el Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, indican que al inicio de la actual administración se inaugura una nueva fase en la economía nacional caracterizada por un decrecimiento, que se advierte con mayor fuerza en los últimos tres años de la participación estatal en la industria manufacturera no petrolera.

También señala Carlos Acosta* que: "las cifras del Secretario de la Contraloría echan por tierra las afirmaciones oficiales, presidenciales inclusive, en el sentido de que con la venta de paraestatales el gobierno se ayuda para abatir su déficit, para sanear sus finanzas. Informa el funcionario que de diciembre de 1982 a junio de 1988 'se han sometido a proceso de venta 218 entidades paraestatales, habiéndose concluido el proceso de 116'. El producto de las ventas asciende a 560,271 millones de pesos que, traídos a valores presentes, significan un billón 32,240 millones de pesos. Si a esa cantidad se le deducen 75,058 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el gobierno federal, se tiene un valor neto por las ventas de 957,181 millones de pesos.

"Si se toma en cuenta que el déficit público al cierre de 1987 era de 31 billones de pesos, resulta que el producto de las ventas, - por poco menos de un billón, nada le hace a aquél. Es falso, pues, que con la venta de paraestatales se pueda financiar el déficit. Y esto es así, no obstante que desde el punto de vista del presupuesto por sectores las desincorporaciones si han tenido un impacto -

* idem.

grave. La conclusión es que el producto económico de las desincorporaciones no se corresponde con la magnitud de lo que el sector público pierde su participación en las ramas industriales - más activas y cede en favor de la iniciativa privada, cuyos destinatarios han sido en su mayoría, los mismos grupos de poder - económico y político que ya se habían beneficiado con las concesiones múltiples en el ámbito financiero, tanto nacional como extranjero."

El mismo escritor menciona que va a seguir atado al exterior el gobierno de 1988-1994, pues con la prolongación del pacto de solidaridad económica y la concesión de un crédito puente de hasta 3,500 millones de dólares por el tesoro estadounidense, Miguel - de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari salvaron la coyuntura - política y evitaron por el momento la debacle económica, concretamente el nuevo paquete económico incluyó "Imprimir mayor celeridad al proceso de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias." 9/

En diciembre de 1988 se mencionó que el sector público mexicano - proseguirá los dictados de los organismos financieros internacio - nales, al señalar que: El gobierno federal 1988-1994 continuará la revisión de las empresas en las que la presencia del Estado - no esté plenamente justificada, lo que permitirá disminuir el endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal.10/

9/ Véase Carlos Acosta "Continuidad exigen los que vinieron al rescate. A cambio de dinero, Salinas tendrá que soportar estrecha vigilancia", proceso No. 625, 24 de octubre de 1988. pp.6-11 y proceso No. 629, 21 de nov.de 1988 pp.6-9.

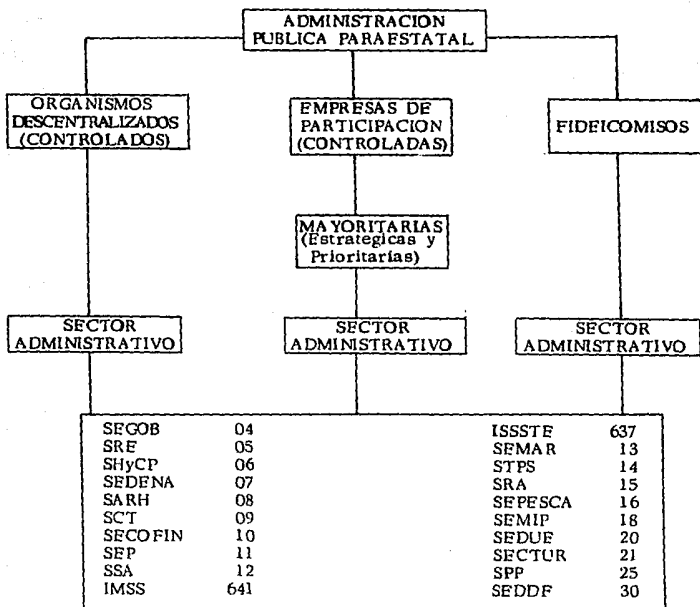
10/ Sánchez Jesús, "Continuará la desincorporación de las paraestatales: el gobierno a legisladores". Periódico, El Finan--ciero, diciembre de 1988.

Un informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración paraestatal* de la administración pública federal, turnado por Ejecutivo al Congreso de la Unión, estableció que estos propósitos se respaldan en mantener la austeridad y el control del gasto público que permita al Estado aumentar su capacidad para alcanzar los objetivos de desarrollo social y la conducción nacional de la rectoría económica.

* Véase, esquema "Estructura Organizativa de la Administración Pública Paraestatal" en página siguiente.

**ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE *
LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL**

**(ENFOQUE PROGRAMATICO-PRESUPUESTARIO
POR SECTOR ADMINISTRATIVO)**



*Elaborado con base en el "Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal", en Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación - del Sector Público Federal, S P P, México, septiembre - 1988, pp.329-375.

LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO Y LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, 1977-1988.

En marzo de 1989, en que el gobierno mexicano se quejó ante los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países acreedores por los estragos que ha causado a la economía nacional la satisfacción de sus exigencias, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, reconoció la necesidad de reducir tanto el monto total como el pago de intereses en las deudas de los países del Tercer Mundo.

También el Presidente del Bank of América y expresidente del Banco Mundial, Alden Clausen, dijo que la banca comercial debería tomar la iniciativa de ofrecer alivio a la carga de intereses a los países que sigan programas de ajuste supervisados por el FMI.

La Secretaría de Hacienda de México conoció "con satisfacción" el Plan Brady, según lo comunicó en un boletín expedido el 10 de marzo de 1989. Consideró particularmente positivo "el cambio de énfasis que otorga prioridad a la reducción de la deuda y su servicio y no al endeudamiento adicional, como había sucedido en el pasado".

Empero, Hacienda aclaró que se "requerirán algunos meses de intensos trabajos, que permitan precisar las mecánicas operativas que desemboquen en reducciones de deuda o su servicio. No debemos caer en triunfalismos", enfatizó.

Y es natural que no se caiga en triunfalismos, pues si en verdad la aplicación del Plan Brady exige más ajustes, bajo la supervisión del FMI, la economía mexicana no los podría soportar.

En efecto, por atender las exigencias de los acreedores —un severo ajuste macroeconómico y estructural, "que no ha sido igualado por ninguno de los países en desarrollo", y una brutal transferen-

cia de recursos al exterior, de más del 6% del PIB—, México experimentó, de 1982 a 1988, un grave deterioro de la economía y del bienestar de la población: el Producto Interno Bruto "creció" a una tasa cero, en promedio, en siete años de ajuste; el Producto por habitante cayó entre 15 y 20%; el salario real de los trabajadores disminuyó en 50%, y el déficit de empleos llegó a cinco millones. 11/

Estos son datos del gobierno mexicano contenidos, textualmente, en un comunicado firmado por Pedro Aspe, que se envió a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos de los países acredores.

Estos resultados "poco halagüeños" el costo de haber bajado la inflación, adelgazar el sector público, abrir la economía, abatir el gasto público y lograr un superávit fiscal primario ininterrumpido—, dice Aspe en aquel documento, son producto de la pesada carga del servicio de la deuda: de 1983 a 1988 las transferencias netas de recursos a los países acredores llegaron a más de 16% del PIB. "situación que se vio exacerbada por el deterioro de los términos de intercambio" (menor valor de las mercancías mexicanas en el exterior, mayores dificultades para colocarlas fuera).

Parte de la información financiera que ofrece Pedro Aspe a sus interlocutores son los Indicadores Básicos de Deuda, 1982-1988, elaborados expresamente por la Secretaría de Hacienda, y de los cuales tiene copia Proceso. Allí se indica que la "transferencia neta de recursos al exterior" (definida como "el pago de Intereses externos totales menos el endeudamiento neto") fue de 7,939 millo

11/ "Propuesta norteamericana: reducción en la deuda, pero con más ajustes internos" en Proceso, No. 645, marzo 13 de 1989. México, P. 31

nes de dólares (5.3% del PIB) en 1983; de 11,769 millones (6.6%) en 1984; de 11,306 millones (6.1%) en 1985; 8,683 millones (6.5%) en 1986; 8,119 millones (5.5%) en 1987 y de 11,231 millones de dólares (6.4% del PIB) en 1988. Eso da un total de 59,049 millones de dólares por "transferencia neta" al exterior en el sexenio pasado, que equivalen a casi el 60% del saldo total de la deuda externa, que según datos actualizados de la Secretaría de Hacienda, es a diciembre de 1988 de 100,384 millones de dólares. 12/

Y si se considera que el saldo de la deuda externa total en 1982- era de 92,408 millones de dólares, resulta que no obstante la brutal transferencia de recursos al exterior, la deuda externa, lejos de disminuir, aumenta.

Con esas cifras, entre otras, como parte de los argumentos frente a los acreedores, Aspe pide, con urgencia la solidaridad de sus interlocutores para revertir la actual situación, que impide sostener por más tiempo la estabilidad política y económica del país. En el documento dirigido a la comunidad financiera internacional, el Secretario de Hacienda señala que es preciso, ya, que la economía mexicana crezca nuevamente, y por lo menos advierte—, debe hacer lo a una tasa mínima de 4.5% que, ciertamente, sólo es de "equilibrio", pues "no permite compensar el déficit de empleos generados en los últimos siete años". Y para lograrlo, propone, es necesario que las transferencias netas al exterior sean de sólo 1.5% o máximo de 2% del Producto Interno Bruto.

12/ Acosta, Carlos, "En peligro la estabilidad económica y social. La angustia del Gobierno ante la deuda no conmueve a los acreedores". Revista Proceso, No. 646, marzo 20 de 1989

También tiene Pedro Aspe el tiempo encima y los apuros de la economía. Para nadie es secreto que las reservas del Banco de México están bajando continuamente (las autoridades no se arriesgan a hacer público su monto para no sobrecalentar las expectativas de los sectores económicos, sobre todo los que apuestan a una caída más de la moneda nacional); que las cuentas corrientes y de capital, de la balanza de pagos, siguen deteriorándose, con la consecuente disminución en el ingreso de divisas; que aumenta la presión, la urgente necesidad de recursos, porque el gobierno decidió no hacer uso del crédito puente por 3,500 millones de dólares; que le ofreció el gobierno norteamericano en diciembre pasado, y porque tiene enfrente ya próximos pagos por concepto de servicio de la deuda.

Además, aunque hasta julio de 1989 concluye la actual etapa de concertación del pacto para la estabilidad y crecimiento económico, las presiones en su contra empezaron desde hace varias semanas; empresarios de varias ramas productivas exigen que se acabe ya con los controles de precios y se liberen éstos cuanto antes; también dirigentes empresariales reiteran públicamente su opinión de que deben reconsiderarse algunos términos del pacto para que éste no siga, dicen, inhibiendo la capacidad productiva y las posibilidades de inversión de los empresarios.

A estas presiones se suman las crecientes manifestaciones de descontento, cada vez más organizadas, de los trabajadores mexicanos, en pos de un mejor salario y, en general, de mejores condiciones de vida; los maestros, su sindicato es el más grande del país, los burócratas, los telefonistas y los electricistas, han dado muestras ya de que la irritación social está dando visos de magnitud y consecuencia insospechada.

No por nada fue calificado de "dramático" el llamado a la solidaridad que Pedro Aspe hizo a los acreedores: si fracasa la negociación y no se logra una reducción sustancial de las transferencias

de recursos al exterior, "empeorará nuestro problema de deuda, al tiempo que crecerá la amenaza a la estabilidad de México y del sistema financiero internacional", dijo en la carta ya aludida.

Los logros del drástico apretón de cinturón, en los últimos años, son, en síntesis, los siguientes: la inflación ha bajado de 159% - en 1987 a 52% en 1988, con una expectativa de alrededor de 20% pa ra este año; el "redimensionamiento" del sector público no admite reclamo de los acreedores: de las 1,155 entidades controladas por el gobierno que había en 1982, casi 750 han sido o están en proceso de desincorporación; la apertura comercial no tiene paralelo - en la región: mientras que en 1982 más del 90% de las importaciones estaba sujeto a restricciones cuantitativas en 1989 menos del 20% requiere de permisos de importación y, más los aranceles se han reducido tan drásticamente que México es ahora "una de las economías más abiertas del mundo".

En el México de 1989, nadie pone ya en duda que en los últimos quince años el sistema financiero mundial ha obtenido las más altas ganancias de su historia a costa de los pueblos del Tercer Mundo. En los tres lustros las utilidades obtenidas de estos países por la vía financiera superaron varias veces las que tradicionalmente lograban los inversionistas mediante otro tipo de empresas.

Han sido los últimos diez años 1978^{*}-1988, los más violentos en cuanto a la exacción de las naciones subdesarrolladas. Las tasas variables de interés han sido el instrumento para lograr la exportación de capitales de las naciones atrasadas a las desarrolladas.

Al inicio de los años 80, los intereses alcanzaron hasta el 20% anual y México fue, en 1982, una de las más sonadas víctimas de la banca cuando estalló la crisis provocada por el gobierno, al convertir al país en exportador de crudo, por lo cual hubo de aumentar su deuda para producir suficiente petróleo para exportar.

* Véase, Hernández Coronel, Juan, "El SELA: Realidad, Acción y Estrategia" en El Economista Mexicano, No. 4, Julio-Agosto 1978, México, pp. 74-75.

Pemex obtuvo en cinco años créditos foráneos que rebasaron los - 20,000 millones de dólares, cuando en 1976 la deuda externa federal era de 21,000 millones. En 1981, México hubo de pagar por - su servicio, en un solo año, 10,000 millones de dólares, la mitad de lo que había recibido en cinco años. 13/

Durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, respecto a las dimensiones de la deuda externa, las cifras que se proporcionaron fueron alteradas, todavía en su último informe de gobierno, Miguel de la Madrid dijo que la deuda había - disminuido en términos reales alrededor de 700 millones de dólares. Nadie pudo explicar cómo si la deuda disminuía, como se decía en casi todos los informes, la cifra que sobre ella daba el gobierno pasaba de 82,000 millones en 1982 a 110,000 millones en 1989.

Las cifras que utilizan los analistas de nuestra economía son de las instituciones internacionales. Eso pasa, por ejemplo con la cifra de la reserva en dólares de México. Lo que Hacienda, el Banco de México y el encargado ahora del Poder Ejecutivo digan, debe tomarse como una información para satisfacer la curiosidad de los que se preocupan por nuestra situación económica y no tienen acceso a las cifras verdaderas. Aunque nadie en el gobierno quiere informar sobre el monto de nuestra reserva. De la Madrid dijo en septiembre de 1988 que era superior a los 12,000 millones de dólares, en tanto que la banca internacional informa que en octubre del mismo año la reserva mexicana rondaba los 4,500 millones de dólares.

Parece que ya no hay reservas de dólares en México. Eso sugiere la ansiedad que priva en los medios oficiales por la negativa del

13/ Castillo, Heberto, "La Deuda y la Paz". en revista Proceso, No. 645, Marzo 13 de 1989, pp. 34-36

FMI y de la banca mundial a aceptar los términos de la negociación que propone el gobierno de México. Ha trascendido que pide dejar de pagar en 1989 intereses por 7,000 millones de dólares para aplicarlos al desarrollo del país.

La petición del gobierno mexicano se debe a que no tiene divisas para cubrir el servicio de la deuda. En el extranjero se informa que en 1989 México debe pagar 11,000 millones de dólares por intereses y 5,500 millones para amortizar capital: ¡16,500 millones de dólares monta el servicio de la deuda!

La situación nacional es delicada. No estamos como en Venezuela, es cierto, porque en México hay todavía un gran control sobre los trabajadores, aunque ya presenta cuarteaduras la represa que contiene sus justas demandas. Hay inquietud combativa entre petroleros, ferrocarrileros, electricistas y mineros y, muy especialmente, entre los maestros.

El poder adquisitivo de los asalariados ha disminuido hasta ser en 1989 el 40% del que tenían en 1982. Los maestros normalistas han sido de los trabajadores más afectados y suman más de 800,000. Los salarios que tienen son de hambre, los que inician en el magisterio ganan apenas el salario mínimo en el D.F. Han soportado, como todos los asalariados del país, doce años consecutivos de merma sistemática del poder adquisitivo de su salario. ¿Hasta cuándo aguantarán?

Ha sido tradicional en los gobiernos acudir a negociar con el FMI y la banca mundial a espaldas del pueblo. Sabemos en México del contenido de las negociaciones de sus gobernantes mediante la prensa extranjera, cuando ella informa que funcionarios del FMI y/o de la banca mundial firmaron con el gobierno de México un acuerdo, después de conocer una carta de intención que supedita la política del país a la del FMI. Esa es la historia de todas las negociaciones habidas desde 1976 a 1989. Cada año se firma -

* Véase, Jiménez Alarcón, Amador, "Algunos Mecanismos de la Dependencia en América Latina", en El Economista Mexicano, No. 3, Mayo-Junio 1978, México, pp. 83-87.

una carta de intención, que se conoce por la investigación, que - realizan los medios de difusión.

Es necesario crear conciencia social, entender que las actitudes- de los gobernantes mexicanos en las negociaciones han sido lesi-- vas para el pueblo y la nación, antinacionales, sumisas al gran - poder financiero internacional porque le han entregado el esfuer-- zo de millones de compatriotas y millones de toneladas de recur-- sos naturales no renovables. Sólo en petróleo y gas natural, en doce años, 1976-1988 se han dado a las naciones desarrolladas -- 3,500 millones de barriles de petróleo equivalentes para cubrir - intereses de la deuda por alrededor de 45,000 millones de dólares. Y en ese lapso la deuda externa del sector público creció de -- 21,000 millones de dólares a 85,000 millones. Perdimos el petró-- leo y el trabajo de los mexicanos por tratar de pagar la deuda y a pesar de ello, en doce años, quedamos debiendo al extranjero cua-- tro veces más.

En marzo de 1989, de nuevo hay negociaciones con el FMI y la banca mundial. Ya se cuece otra carta de intención. Los goberna-- tes de ahora fueron funcionarios que actuaron en las negociacio-- nes anteriores con el FMI olvidando los intereses del pueblo y de la nación, poniéndose al servicio de los intereses económicos del extranjero. No se olvide esta circunstancia. Los gobernantes ca gados por su obsesión de pagar, antes que nada, no han entendido siquiera que tienen argumentos que oponer a los representantes del poderoso sistema financiero internacional y de los gobiernos- que lo soportan para hacerles rectificar su política económica en bien de todos, deudores y acreedores. No parece difícil hacerles comprender que la exacción que durante años ha estado haciendo de las naciones del Tercer Mundo causa violencia en muchos lugares y la puede hacer estallar en México.

El servicio de la deuda en los países del Tercer Mundo se paga - con el sacrificio de los más desamparados de sus habitantes. En México, la imposición de una política económica acorde con el FMI

ha hecho que los asalariados obtengan ahora, en términos reales, sólo el 40% del salario que tenían en 1982. Para darse una idea del monto del dinero que esos mexicanos han perdido por esa política, basta considerar que si en seis años perdieron el 60% de su poder adquisitivo, cada año entregaron el 30% de sus ingresos, en promedio a los beneficiarios de la exacción financiera. Considerando que son 20 millones de asalariados, ganando 10,000 pesos diarios, estos mexicanos han pagado a consecuencia de la crisis, cada día, 60,000 millones de pesos, es decir, a precios de 1989, 25 millones de dólares diarios, esto es, 56,000 millones de dólares en esos seis años. ¿Puede un pueblo soportar semejante explotación? 14/

¿Qué es más barato para EU ^{15/} asumir algunas quitas (condonar deudas) y disminuciones de intereses de la deuda de los países subdesarrollados o sufragar los gastos militares que imponen las "ayudas" a los contras y el desplazamiento de soldados y recursos militares a las zonas en conflicto? No hay duda que le es mucho más barato, a corto y a largo plazo, asumir parcialmente los problemas financieros* de algunos bancos que resulten perjudicados por la falta definitiva de pago de sus deudores, que asumir las consecuencias de la violencia en las diversas regiones del mundo donde están los países deudores.

Los gobiernos de los países poderosos tienen además, a la mano, un argumento fuerte que usar ante los bancos para presionarlos a

14/ Castillo, Heberto, "La Deuda y la Paz". en revista Proceso, No. 645, Marzo 13 de 1989, p.36

15/ Domhoff, G. William, ¿Quién gobierna Estados Unidos?, Siglo XXI, Editores, S.A. México, 1972, p. 78

* Véase, Alejo López, Jaime, "La Crisis Monetaria Internacional y los Problemas de Financiamiento del Desarrollo", en El Economista Mexicano, No. 5, Sept.-Oct. 1979, México, pp. 111-114

disminuir intereses y conceder quitas; ellos han recuperado varias veces sus inversiones en las naciones subdesarrolladas hasta el último centavo, cada siete años cuando menos.

Basta ver, para comprobar lo anterior, que México con 110,000 millones de dólares de deuda pagó por el servicio de ella en el se ni o de Miguel de la Madrid, 77,000 millones de dólares y recibió nuevos créditos por 24,000 millones en el mismo lapso. Vene zuela pagó en cinco años 25,000 millones por el servicio de su deuda y ella es ahora de 33,000 millones.

Los números, fríos, indican que los bancos han hecho espléndido negocio durante muchos años. Habrá, sin embargo, algunos bancos con problemas. Los gobiernos de las naciones beneficiarias de la exacción que hemos sufrido, deben, y pueden, hacer una buena inversión para ellos y para la paz: condonar las deudas del Ter cer Mundo.

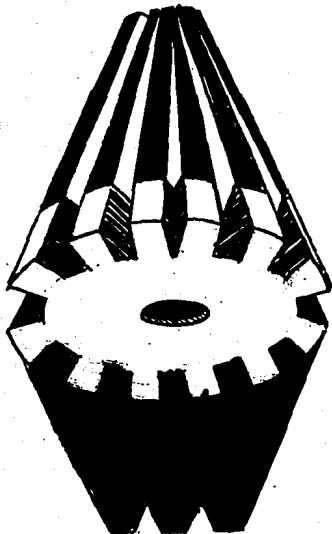
Del análisis anterior, se desprende que la política económica me xicana debería diseñarse sin responder a esquemas dictados del exterior, por consiguiente:

El sector público productivo tendrá que remozarse y depurarse. - Más que privatizar la empresa pública, lo que se requiere es elevar la eficiencia y desarrollar a un sector público productivo - que actúe en forma articulada y en una sola dirección. 16/

Diffícilmente se podrán superar los problemas que la nación tiene y reanudar el proceso de crecimiento de la economía mexicana, sin la activa y rectora participación del Estado.

16/ Tello Macías Carlos, "El Estado y la Economía Mixta", Revista Nexos, No. 128, agosto de 1988, p. 30

Hoy, como ayer, corresponde al Estado ser el detonador del proceso de expansión de la actividad económica en el país. Para ello es indispensable: 1) una economía pública fuerte, sana; 2) un sistema normativo que dé seguridad y propicie el compromiso productivo y, 3) una creciente participación del Congreso de la Unión y de los estados de la República en la conducción del desarrollo nacional.



* Véase, Martínez Hernández, Ifigenia y López Tijerina, Gildardo, "El Sector Público Federal en México, su importancia y control", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1979, pp. 46-65

1.3.2. EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR SOCIAL

Dentro de las reformas económicas a la Constitución Mexicana ^{1/} - de alcance general están las relativas al sistema nacional de planeación, porque en él se puede resumir la efectividad de las -- otras y porque comprometen a una consideración de conjunto, económica, social y políticamente.^{2/}

- Los Sectores integrantes de la Economía Mixta Mexicana.

Las acciones del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se ejecutan por definición en el ámbito de los sectores público, privado y social que el Plan integra e involucra; es necesario entonces examinar someramente sus - condicionamientos y comportamientos recíprocamente relevantes.

El Sector Público.- La obligatoriedad de los grandes objetivos nacionales del plan para el sector público requiere de la eficiencia y disciplina en quienes lo componen; la definición de la vertiente de obligación - aún cuando haya debido hacerse en la propia Constitución - no garantizaría la ejecución eficiente; ella depende de que las entidades de la Administración Pública Mexicana se sujeten a programas y metas y de que sea efectiva la operación del control y seguimiento del gasto público federal; se requiere una evaluación sistemática del avance, y antes, información oportuna, sentido de responsabilidad e integración idónea de los órganos de decisión, con servidores públicos cuya formación,

1/ Véase: "Modificaciones y Adiciones a los Artículos 25-28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Diario Oficial del 3 de febrero de 1983 y del 10 de agosto de 1987, respectivamente.

2/ Zorrilla Martínez, Gabriel, "El Estado y las Reformas Económicas a la Constitución", en El Economista Mexicano No. 3 Mayo-Junio de 1983 P. 20

vocación, convencimiento y lealtad aseguren cumplimiento.

Al Sector Público lo personifican en la práctica los Representantes del Pacto de Solidaridad Económica a partir del 15 de diciembre de 1987,^{3/} convertido en el siguiente año en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) representado por el Gobierno Federal: Lic. Arsenio Farrell Cubillas, Secretario del Trabajo y Previsión Social; Dr. Pedro Aspe Armella, Secretario de Programación y Presupuesto; Lic. Héctor Hernández Cervantes, Secretario de Comercio y Fomento Industrial; Lic. Gustavo Petricioli, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Lic. Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación.

La estrategia de la Administración Pública 1988-1994 es la modernización de la vida nacional, se imaginan que el país ya ha alcanzado el cumplimiento de los objetivos y metas revolucionarias, y lo que se pretende es actualizarlas; el propósito de la concertación entre los tres sectores: público, privado y social, se asemeja a la atenuación de la jugada y a las luchas políticas populares, frontales, admitiéndose el pluriclasismo - división de clases - como un hecho que no se puede extinguir.

El Sector Privado. - Para orientar la acción de los particulares en la dirección de los objetivos nacionales y apartar los obstáculos al interés de la comunidad, el Estado dispone y acciona mecanismos para alentar la actividad económica y para crear condiciones en las que contribuyan al desarrollo nacional; si los nuevos recursos estatales se suman a las facultades administrativas preexistentes, de autorizar, prohibir, regular, conceder, modular, sancionar y fomentar, debe concluirse que los administradores públicos, tienen los elementos para que la rectoría del Estado, definida en la Constitución, se lleve al terreno de los hechos.

3/ Periódico El Universal, 28 de marzo de 1988. "Pacto de Solidaridad Económica". p. 23

Hay obstáculos a la función de buscar equilibrios entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital e impidiendo que se manifiesten desubicada y desproporcionadamente intereses, privilegios, prepotencia y poder exorbitante. Aquí, los medios de difusión, tienen implícitamente gran responsabilidad social.

El sector empresarial ^{*} tendrá que actualizar y democratizar sus organizaciones y ahondar en el conocimiento de la economía; deberá mejorar sistemáticamente su productividad y competitividad internacional y, más importante, asumir riesgos y patentizar solidaridad social; la conciencia del bienestar general es difícil de formar, pero no es incompatible con intereses particulares, si tienen razonables proporción y ubicación sociales.

A partir del 15 de diciembre de 1987 se concretó y personificó el Sector Privado representado en el Pacto de Solidaridad Económica, y el Crecimiento Económico (PECE), representado por el Sector empresarial: Lic. Agustín F. Legorreta, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial; C.P. José A. Chapa Salazar, Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Ing. Vicente H. Bortoni González de Cosío, Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales; Ing. Bernardo Ardavín Migioni, Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana; Sr. Jorge Kahwagi Gastine, Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Sr. Manuel de Unanue, Presidente del Consejo Nacional Agropecuario.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en los hechos recientes se confirman la tolerancia, promoción, cuidado legal y financiero que se otorgan a los productores, inversionistas y empresarios, tanto extranjeros como nacionales.

El Sector Social. - El objetivo de lograr una sociedad justa e igualitaria, requiere de condiciones que promuevan la fortaleza y

* Uribe Castañeda, Pedro, "La Planeación de la Actividad Privada", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1966, pp. 163-176.

la participación significativa del sector social; para lograrlas se deben fortalecer los ejidos, las asociaciones de pequeños propietarios, propiciar la democratización responsable en las organizaciones de trabajadores, en las cooperativas y en las comunidades y fomentar las empresas de los trabajadores, con programas específicos y articulados a los programas nacionales.

El Sector Social está personificado en la práctica por los dos sectores siguientes:

Por el Sector Obrero: Sr. Fidel Velázquez Sánchez, Presidente del Congreso del Trabajo; Sr. Roberto Castellanos Tovar, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; Sr. Francisco Hernández Juárez, Secretario General del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

Por el Sector Campesino: Prof. y Lic. Héctor H. Olivares Ventura, Secretario General de la Confederación Nacional Campesina; Sen. Javier Ahumada Padilla, Presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal e Ing. Francisco Merino Rábago, Secretario Coordinador de Uniones del Comité Ejecutivo Nacional de la CNC.

Los elementos del sector social, caracterizado por los ejidos, las comunidades, las asociaciones de artesanos, las empresas agroindustriales de campesinos en particular o trabajadores en general, las cooperativas de producción de bienes y servicios, las empresas sindicales ubicadas en cualquier sector productivo y las instituciones surgidas de la lucha del movimiento obrero, así como las prestaciones derivadas de la contratación colectiva, deben constituirse en un sector productivo, capaz de maximizar los resultados por medio de una dirección honesta con la cual se alcance la rentabilidad social que se espera para el crecimiento económico del país.

Para ello es necesario impulsar, ampliar y reforzar el sector social de la economía, el cual basa sus criterios de operación, de manera semejante que el sector público, en la rentabilidad social, rentabilidad que excluya la explotación del trabajo asalariado e incluye un excedente económico planeado para la acumulación y, por tanto, para la reproducción de la propia rentabilidad social. Se trata de generar en el sector social una tendencia a acrecentar - su fuerza e importancia dentro del capital nacional, en el Producto Interno Bruto y en la distribución equitativa del ingreso.

La desigualdad social aún persiste en el país, manifestada en los bajos niveles de bienestar en que se encuentran amplios grupos de mexicanos; es necesario unir esfuerzos para el fortalecimiento de las políticas de desarrollo social atendiendo a los objetivos siguientes:^{4/}

- Detener el deterioro económico que ha afectado los niveles de vida del pueblo mexicano, enfrentando los excesos de acumulación de capital, la monopolización y la desnacionalización de aquellas industrias que afectan directamente el nivel de vida de los trabajadores.
- Rechazar un desarrollismo que niegue el tránsito local hacia el desarrollo integral del país o que prive de los satisfactores sociales más elementales a las capas marginadas de nuestra población, por el interés de la acumulación de unos cuantos.
- Democratizar las instituciones para buscar el desarrollo, la justicia y el fortalecimiento de la alianza entre el Estado y clase trabajadora, como piedra angular del desarrollo histórico de México, en una coexistencia integral en donde el Estado

4/ Ramírez Hernández, Guillermo, "Economía Mixta y Desarrollo Social", en El Economista Mexicano, No. 3 Mayo-Junio de 1982. P. 50

sea el auténtico actor de las intenciones nacionales, e identificándose con el grupo social que principalmente representa, al Estado corresponde dirigir y sostener esa política, sin perjuicio de estimular a la inversión privada, pero sujetándola a condiciones específicas para evitar el desperdicio de recursos y la protección de ineficiencias, sin obstaculizar el desarrollo frente a la problemática actual, el camino para México es profundizar y fortalecer el sistema de economía mixta, con un criterio de predominio del interés público y nacional.

Analizando el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las declaraciones de quienes personifican a la Administración Pública Federal, se confirman también el paternalismo y el populismo; así, habría de hacer cuidados especiales a los indígenas y diligencias de la erradicación de la pobreza extrema; la pobreza escasa o mediana serán mitigadas; pero paralelamente condescendientes, cuando en el sector social la política moderna -término utilizado en el siglo pasado, así como Estado moderno- se identifica en el campo y la ciudad, significa más producción con mayor bienestar para los habitantes del medio rural y urbano.

Se saben los escasos márgenes de maniobra que tiene la Administración Pública Mexicana 1988-1994, en materia económica y social y se sabe de la urgencia de buscar acuerdos y pactos políticos para evitar el populismo, la dureza y tenacidad.



* Véase, Chávez, Elías, "El nuevo presidente, llamado secretario general. - Camacho Solís, ante el compromiso de convertir en acciones sus teorías", - en revista Proceso, No. 614, agosto 8 de 1988, México, pp. 12-16.

2. PROGRAMACION EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO

2.1 PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

- PLANEACION ... La Planeación Democrática, como principio e instrumento de gobierno, es uno de los criterios fundamentales para promover la participación social como elemento primordial, a fin de conocer los grandes problemas nacionales. El proceso de diálogo y comunicación en los primeros meses de 1983, con los foros de consulta popular, hicieron posible recoger y sistematizar los planteamientos y aspiraciones de la comunidad para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual se trazan los objetivos, estrategias y acciones que el sector público, pero también los sectores privado y social, deben emprender para enfrentar la crisis económica y conducir el desarrollo hacia una sociedad igualitaria.

El Plan Nacional de Desarrollo se inserta en el marco normativo que precisa la Ley de Planeación,^{1/} por lo que su ejecución y regulación responde al propósito del Estado de promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales. De esta manera, la planeación se constituye elemento esencial del Programa de Gobierno; fija objetivos, metas, estrategias y -

1/ Publicada en el Diario Oficial, 5 de mayo de 1983. México.

prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de --
ejecución; coordina esfuerzos y evalúa resultados.

El propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo consiste en mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la -
construcción de una sociedad, que bajo los principios del Estado
de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un
sistema integral de democracia y en condiciones de justicia So--
cial. De este propósito fundamental se derivan cuatro objetivos
que el Gobierno Federal se propuso alcanzar : conservar y for-
talecer las instituciones democráticas, vencer las crisis económi-
ca-cíclicas, recuperar la capacidad de crecimiento, y finalmente,
iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus es--
tructuras económicas, políticas y sociales. 2/

El Plan Nacional de Desarrollo establece procedimientos para ca-
nalizar y atender las demandas de la sociedad; fija la estrategia
global y las prioridades del desarrollo nacional; define instrumen-
tos, responsables y plazos de ejecución; y se integra por los --
Programas de Mediano Plazo y los Planes Estatales de Desarrollo.

2/ Véase, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo -
Federal, SPP, Mayo 30, 1983. México, p. 12

Los Programas de Mediano Plazo 3/, que están formados por -- Programas Sectoriales, Regionales e Institucionales, definen la acción de las Dependencias de la Administración Pública, para avanzar en el logro de los objetivos nacionales establecidos en el Plan; precisa las políticas inductivas generales, las de concertación con los sectores privado y social y las de coordinación con las entidades federativas.

Se instrumenta a través de los Programas Operativos Anuales, que abarcan Programas Operativos Sectoriales, Regionales, Institucionales y el Global. Dichos Programas constituyen una desagregación de los propósitos y objetivos de mediano plazo; contienen -- asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables - en su ejecución. Comenzó a funcionar en 1984 con el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

Los Planes Estatales de Desarrollo, que en el mediano plazo comprenden Planes Municipales y en el corto plazo Programas Operativos Anuales Estatales y Municipales, son los documentos orientadores de la política económica y social a nivel estatal, y constituyen el mecanismo de regulación de las relaciones de coordina--

3/ Véase Planeación Democrática, No. 21, diciembre de 1984, p.p. 1-128. México, SPP.

ción para la planeación entre la federación y los estados y municipios.

PROGRAMACION - PRESUPUESTACION. De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Planeación, el proceso de programación presupuestación debe ser congruente con los objetivos y prioridades generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y en especial en lo relativo a la política de gasto público. Para tal efecto, los Programas de Mediano Plazo, a través de los Programas Operativos Anuales, definen los Lineamientos para la Formulación del Programa Presupuesto Anual (normas, montos y plazos), los cuales son comunicados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los Coordinadores de Sector y Organismos Descentralizados no Sectorizados para que éstos a su vez procedan a elaborar las propuestas sectorial o institucional según corresponda, y la envían a esta Secretaría para su integración en el Programa Presupuesto Preliminar.

Para la integración del Programa Presupuesto Preliminar, la SPP realiza análisis y diagnósticos de los diferentes sectores administrativos tomando en consideración el programa financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todo ello, de acuerdo a las condiciones económicas del país.

- EL PROGRAMA PRESUPUESTO PRELIMINAR. Que contiene el programa anual de gasto e inversiones públicas a nivel de sector, subsector y entidades, de acuerdo a las normas y metodologías establecidas por la SPP, se presenta para su análisis y validación a la Comisión Gasto Financiamiento y al Gabinete Económico, a fin de estar en posibilidad de integrar el Anteproyecto del Programa Presupuesto Anual.

- EL ANTEPROYECTO DEL PROGRAMA PRESUPUESTO ANUAL. consolida los programas presupuestos anuales de las Dependencias y sus Entidades coordinadas a nivel de sector, en sus aspectos de gasto corriente, inversión y sus correspondientes metas programáticas, para su posterior integración al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, es el documento que somete el Ejecutivo Federal, a través del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la H. Cámara de Diputados para su autorización. Contiene Exposición de Motivos en el que se explican los propósitos institucionales del gasto público, enfatizando aquellas acciones que por las características del país, son tratadas prioritariamente en el Plan Nacional de Desarrollo; los montos presupuestados aparecen en los docu

mentos sectoriales a nivel programático, detallándose los objetivos y metas a cubrir de cada uno de ellos.

- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Es el que contiene el Decreto que aprueba la H. Cámara de --- Diputados, a iniciativa del Señor Presidente, para expresar durante el período de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas presupuesto a cargo de las Entidades que en propio Presupuesto se señalan.

El Presupuesto de Egresos de la Federación se elabora de acuerdo a las condiciones económicas que prevalecen en el país, por lo que a través de él se busca controlar la inflación, evitar el deterioro del empleo, fortalecer el ahorro y la generación de divisas. Este presupuesto, debe dar prioridad a los aspectos sociales y al desarrollo rural integral, y su ejercicio conlleva actividades de registro y control.

- EJERCICIO, REGISTRO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO. Una vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido aprobado por la H. Cámara de Diputados, se inicia el proceso de ---

* Véase, Martínez Hernández, Ifigenia y López Tijerina, Gildardo, "El Sector Público Federal en México, su importancia y Control", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1979, pp. 46-65

EJERCICIO, REGISTRO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO, en el cual se involucran la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los Coordinadores de Sector y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos en tanto que los Coordinadores de Sector son responsables del seguimiento y evaluación de las acciones presupuestales y programáticas de las entidades públicas, quienes a su vez proporcionan la información a las entidades globalizadoras.

La SPP ha instrumentado un conjunto de acciones para el seguimiento y evaluación del programa presupuesto, entre las que cabe destacar :

- Sistema de Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal.
- Sistema de Información sobre Expectativas y Presiones de Gasto
- Seguimiento del Programa de Inversiones (proyectos prioritarios)
- Cuenta Pública
- Informe Presidencial.

*

El proceso de Ejercicio, Registro y Control del Presupuesto, se concreta en un documento que muestra los Resultados Finales del mismo. Dicho documento contiene a nivel de sector, dependencia y entidad los logros alcanzados en los programas encomendados, - presentándose a través de un análisis, su cumplimiento frente a - las prioridades marcadas por los programas sectoriales e Institucionales, debidamente encuadrados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Esos resultados se convierten en una evaluación y actualización del Plan, lo que da vigencia al Sistema Nacional de Planeación 4/.

" Ver, Martínez Hernández, Ifigenia y López Tijerina, Gildardo, "El - Sector Público Federal en México, su importancia y Control", en El Economista Mexicano, No. 6, Nov.-Dic. 1979, México, pp. 46-65.

4/ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1984. p. IX.

2.2 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El presupuesto del sector público es considerado como una herramienta de política económica pues constituye el instrumento de ejecución inmediata para la consecución de los objetivos y metas de corto plazo, mismos que a su vez permitirán - los de mediano y largo plazo, contenidos en los programas y planes de desarrollo económico y social. El presupuesto contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones, pero para que éstas sean efectivas y puedan ejecutarse a menor costo, deben ser planeadas.

De esa forma, el presupuesto por programas es un instrumento de la planeación, en cuanto contiene objetivos y metas que - cumplir con determinados medios. Así, dicho presupuesto - - constituye un mecanismo de propósitos múltiples, pues es un elemento de la política del gobierno mediante el cual se - - asignan recursos para alcanzar ciertos propósitos trazados - en el período determinado.

Por consiguiente, la técnica del presupuesto por programas - es un instrumento que permite programar* las actividades del sector público ligadas al proceso de planeación, al tratar -

* Véase, Noyola, Juan F. "Introducción a la Técnica de Programación" y "Técnicas de Programación y Justicia Social", en El Economista Mexicano, No. 2, Marzo-Abril 1983, pp. 58-81 y 90-91, respectivamente.

de cumplir con el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato con las metas de corto plazo, - concebidas para el logro de los objetivos de mediano y largo plazo plasmados en los programas y planes. De esta manera - el Presupuesto por Programas vincula los programas de corto plazo con los programas y planes de mediano y largo plazo al referirse a acciones concretas e inmediatas.

Los países que han aplicado el Presupuesto por Programas lo han concebido como un mecanismo racionalizador del gasto público capaz de orientarlo en el mediano y largo plazo y de mejorar la selección de las actividades gubernamentales.

La técnica del Presupuesto por Programas tiene las siguientes características: Es un instrumento auxiliar de la programación del desarrollo; su ámbito temporal cubre principalmente el corto plazo; es una técnica especializada; utiliza dimensiones reales y financieras a la vez; y abarca un campo interdisciplinario.

Uno de los aspectos importantes dentro de dicha técnica es - el hecho de que se basa en la determinación de programas, -- los cuales precisan objetivos y metas tomando en considera-

ción tanto las unidades financieras y monetarias (costo) como las unidades físicas de producto final o en términos de volúmenes de trabajo, es decir, determinadas las unidades físicas de producto final o actividad se procede a calcular -- sus costos, por ejemplo: si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias se calcula el costo de enseñanza por alumno, de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas. En este sentido el presupuesto por programas pone énfasis en las realizaciones, es decir, en los objetivos y metas que se pretenden alcanzar más que en los insumos o recursos que se requieran, trátase de financieros, humanos o materiales como lo hacía el presupuesto -- tradicional. Esto significa que el presupuesto por programas pretende dar un uso racional de ellos a través de su optimización, y considera las cosas como lo que son, medios -- que el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones.

El presupuesto por programas le da énfasis al trabajo que debe ejecutarse o a los servicios que han de prestarse, atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución. Por consiguiente, esta técnica agrupa los gastos de acuerdo con los programas que han de realizarse y con las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar dichos pro--

gramas, logrando de esta manera vincular los gastos con los resultados expresados en las unidades físicas que se esperan lograr.

Entre sus ventajas importantes conviene señalar las siguientes:

- Facilita la planeación de las actividades, pues al determinar con precisión las acciones a realizar, es posible jerarquizar en forma programada cual será la prioritaria entre ellas.
- El aspecto presupuestal se conoce en forma precisa, ya -- que el señalamiento de las asignaciones por programa, sub programa o cualquier categoría programática permite saber el costo de lo realizado y determinar su beneficio. Además se puede señalar el tipo y cantidad de recursos con -- que se cuenta y la forma en que deberán de utilizarse, -- permitiendo así estimar los costos de las acciones según los elementos que se necesitan.
- Se designan específicamente los responsables de cada programa, con lo cual es posible obtener resultados concre--

tos y aplicar las medidas que posibiliten el logro de lo programado.

- Hace posible la reducción de costos, ya que la precisión de los elementos que conforman el programa y la de sus objetivos, facilita la determinación de las necesidades que plantea.
- Permite coordinar las actividades de los participantes en las acciones y detectar la duplicidad de las mismas.
- Facilita el control de las actividades al calendarizarse las acciones programadas y señalar sus prioridades y secuencia correspondiente.
- Permite la aplicación de las medidas necesarias para corregir las desviaciones, en virtud de que la evaluación periódica de las metas logradas es representativa por la confrontación de lo programado con lo realizado.
- Coadyuva a una mejor toma de decisiones, pues se dispone los medios necesarios para conocer las repercusiones de cualquiera de las alternativas.

La finalidad principal del presupuesto por programas es "promover el mejoramiento de los procesos de planeación y administración de la institución, para acercarse a una base lógica de funcionamiento. Permite una estructuración racional de todas las actividades en función de los objetivos fijados, asignando debidamente los recursos y estimando costos en razón de resultados. Nos ayuda a decidir lo que debemos hacer, y a hacer mejor y al menor costo lo que hemos decidido" 1/

Elementos del Presupuesto por Programas

El presupuesto por programas requiere de una serie de mecanismos e instrumentos para operar eficientemente, mismos que constituyen la infraestructura básica en la que se apoya la técnica en cuestión. A continuación se describen aunque en forma breve algunos de los más importantes.

a) Categorías Programáticas.

La técnica del presupuesto por programas utiliza y diferen--

1/ Saldaña H. Adalberto. Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Editorial INAP. 1a. Edición México 1977. pp. 304.

cia ciertas categorías programáticas. Aún cuando no existe una - determinación universal de éstas, puede decirse que están acepta- das de forma convencional las correspondientes a Función, Subfun- ción, Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad, Tarea, Obra y Trabajo. El orden corresponde a la jerarquía que cada una tie- ne y todas ellas se refieren a acciones homogéneas. El número y denominación de las estructuras programáticas depende del grado de agregación e importancia. 2/

Función

Es la primera categoría programática y corresponde a la división - de las actividades organizadas del gobierno con base en las activi- dades económico-administrativas, así como los ordenamientos lega- les que les confieren atribuciones a las dependencias y entidades -- identificando en forma global la prestación de los servicios públicos y la producción de bienes. Las funciones constituyen amplias agru- paciones de acciones encaminadas a cumplir con los fines y atribu- ciones que tiene encomendados el gobierno como ente rector y orien- tador de las actividades económicas y sociales.

2/ Véase, Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Fe- deral, SPP, México, 1988, pp. 278.

Subfunción

Es una desagregación específica y concreta de la función, que identifica actividades y acciones afines a la misma. Constituye un grupo de acciones derivadas del nivel anterior y consecuentemente tiene un mayor grado de especificidad y homogeneidad. Traduce a la función en labores más concretas y en algunos casos comunes a la mayoría de las funciones, como es el caso de la subfunción: administración.

Programa

Es un conjunto de acciones del mismo género e interdependientes, que tiende a alcanzar un objetivo y metas específicas mediante la conjugación de esfuerzos y recursos (humanos, materiales y financieros) asignados con una estimación de gasto global conforme a los costos unitarios de los recursos utilizados, y designándose como responsable de su ejecución a una o más autoridades del gobierno. El programa es la unidad básica de la programación y sus estrategias e instrumentos de política económica y social están enmarcados en los programas sectoriales.

Subprograma

Corresponde a la división de un programa en grupos homogéneos - de actividades que contienen metas y objetivos a cumplir, demandan - do también recursos y medios para su ejecución. Los subprogra - mas deben estar estrechamente relacionados con el programa de - que son parte y contribuir al cumplimiento de sus metas.

Los programas y subprogramas se dividen en dos clases: los de - operación (destinados a producir bienes y servicios para ser consu - midos por la colectividad) y los de inversión (destinados a producir bienes de capital). Por tal motivo, la denominación del resto de - las categorías programáticas dependerá si se refiere a los progra - mas de operación o de inversión; la actividad y la tarea correspon - den a los primeros y el proyecto, la obra y el trabajo a los segun - dos.

CATEGORIAS PROGRAMATICAS DEL 3/
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

FUNCION

SUBFUNCION

PROGRAMA DE
OPERACION

PROGRAMA DE
INVERSION

SUBPROGRAMA

SUBPROGRAMA

ACTIVIDAD

PROYECTO

TAREA

OBRA

TRABAJO

Actividad

Se refiere a una división reducida de las acciones que se llevan a cabo para cumplir con las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado) 3/

3/ Estupiñan, Jorge. "Conceptos metodológicos básicos sobre presupuesto", en Temas de Presupuesto por Programas, Antología, Tomo I, UNAM, 1980 p.p. 126-130.

4/ Martner González Planificación y Presupuesto por Programas, Ed. Siglo XXI Editores, S. A. 10a Edición, México, 1978, pp. 136.

Tarea

Viene a ser la desagregación por etapas de la actividad que busca el cumplimiento de un resultado específico necesario para el logro de la misma .

Proyecto

Consiste en un conjunto de obras realizadas para alcanzar los objetivos y metas de un programa o subprograma de inversión, tendientes a la formación, ampliación y/o de conservación de una unidad productiva perteneciente al patrimonio nacional.

Obra

Puede considerarse como una etapa en la construcción de un bien de capital específico, la cual forma parte de un proyecto completo.

Trabajo

Se le considera como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra.

b) Objetivos

Es la expresión cualitativa de los propósitos que se pretenden lo -

grar con la ejecución de cualquiera de las categorías programáticas. Responde a la pregunta de "para qué" se desarrolla la categoría programática y constituye el fin, la intención o el propósito para la realización de la misma.

c) Metas

Dentro de la técnica del presupuesto por programas reviste especial importancia el concepto de meta, en virtud de que es a través de ellas como se van a cuantificar, en unidades físicas, los productos finales que se esperan obtener con la realización de los programas. Sin embargo, existen actividades o acciones gubernamentales que por su naturaleza no pueden cuantificar sus resultados en unidades físicas, dificultándose el control de los productos finales.

Por tal motivo, para la elaboración del presupuesto por programas deberán hacerse las adaptaciones técnicas necesarias, de acuerdo con las funciones específicas de cada institución, a fin de que todas las actividades, aún las que presenten problemas para cuantificar sus objetivos, expresen sus tareas en términos de un resultado final.

La meta representa fundamentalmente la cuantificación de los objetivos a alcanzar en sus ámbitos temporal y espacial. Por lo tanto, debe

responder a la pregunta de "cuánto" se pretende conseguir. Asimismo, para que las metas puedan registrarse y se facilite su seguimiento y - evaluación, es necesario que en adición a su cuantificación conllevan - su expresión genérica en unidades de medida, con objeto de hacer posible la identificación del resultado final y/o beneficio generado.

d) Tipos de Clasificación Presupuestaria

Es conveniente aclarar que la técnica del presupuesto por programas, permite presentar el presupuesto con base en diversas clasificaciones presupuestarias que facilitan al gobierno por una parte, tomar decisiones y por otra, controlar y revisar no sólo los programas, sino los - gastos, funciones y actividades de las unidades ejecutoras. Entre es - tas clasificaciones, cabe destacar las siguientes: 5/

Por objeto del gasto.

Su finalidad es ordenar los gastos de acuerdo con los objetivos, bienes y servicios que se van a adquirir, permitiendo determinar la estructura de la demanda gubernamental y el control contable de los gastos.

Nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere.

5/ "Marco Conceptual de la Clasificación por Objeto de Gasto", D.G.P.P. SPP, México, Julio de 1980, p p. 4 - 5.

Sectorial

Agrupar las asignaciones presupuestales en cada uno de los sectores ya sean administrativos o programáticos. Delimita las acciones y gastos gubernamentales conforme los sectores de la economía.

Administrativa o Institucional

Presenta los gastos en atención a las entidades o unidades ejecutoras del sector público. Para ese fin es imprescindible establecer los diversos niveles que componen el sector público, siguiendo los criterios del ámbito territorial o del grado de subordinación de los organismos a las autoridades políticas superiores. Volumen de gasto asignado por entidades.

Funcional

Agrupar los gastos del sector público de acuerdo con la finalidad que se persigue obtener, tomando en cuenta sus atribuciones conferidas en los ordenamientos legales que los crean. Delimita las acciones del gobierno en servicios generales, sectoriales, sociales, etc.

Por Programas y Actividades o Programática.

A diferencia de la anterior, esta clasificación agrupa los gastos de - -

acuerdo con la estructura programática vigente en un ejercicio determinado. Define el alcance y costo de los programas gubernamentales.

Regional

Distribución del gasto y acciones gubernamentales en las diversas regiones geográficas nacionales.

Económica

Se ordenan los gastos del sector público según la naturaleza económica de los efectos que producen sobre la vida nacional, por lo cual hace posible determinar el impacto de estos gastos sobre el nivel y composición de variables macroeconómicas. En este sentido, permite conocer los gastos que se destinan a las operaciones corrientes de gobierno y los que se dedican a la creación de bienes de capital o a otro tipo de inversión (inversión pública). Naturaleza de los gastos corrientes y de capital, y de transferencias de ambos, a los sectores público, -- privado y social.

Mixtas o Combinadas

Aparte de estas clasificaciones, pueden presentarse combinaciones entre ellas tales como Funcional-Institucional, Programática-Sectorial, Institucional-Programática-Económica, etc. Interrelacionamiento de

clasificaciones para efectos de programación, análisis económico y financiero.

Aplicación de las clasificaciones presupuestarias, concretamente en la técnica del presupuesto por programas del Sector Público.

- En la Planeación. - permite medir los grandes agregados económicos a través de Capítulos de gasto, facilitando proyecciones y toma de decisiones de Política Económica.
- En la Programación. - permite identificar homogéneamente los diversos recursos, a través de los Conceptos de gasto necesarios para obtención de las metas programadas.
- En la Presupuestación. - Permite precisar a nivel de las Partidas de gasto, la estructura cualitativa y cuantitativa de la demanda gubernamental,



EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LOS SISTEMAS DE COSTOS.

El Presupuesto por Programas utiliza básicamente el Sistema de Costos Predeterminado (Costos Esperados o Probables) en función del tiempo, en sus modalidades (divisiones) de a) Costos Estimados y b) Costos -- Estándar, según sea el caso.

En cuanto al Control, el Presupuesto por Programas se realiza mediante el Sistema de Costos Reales o Históricos, pues estos van registrando los Valores u Operaciones a medida que se realizan efectivamente incluidos en los trabajos, obras o servicios para su posterior comparación.

Al comparar los resultados de los costos reales o históricos con los resultados predeterminados (esperados) por el Presupuesto por Programas, se obtienen las "variaciones del costo". El análisis de las variaciones del costo en valor y cantidad da la pauta para investigar el origen de dichas variaciones, lo cual permite corregir la acción futura, señalando además a los responsables del cumplimiento de las acciones de cada programa, subprograma, actividad, proyecto o tarea.

Analizando el Presupuesto por Programas frente a la división por tipo de producción a) costos por ordenes de trabajo y b) costos por proce-

sos, se ve que estos procedimientos también se utilizan, ya que en algunos casos cada programa, subprograma o proyecto, etc. constituyen por sí una "orden de trabajo" cuya suma total da el costo del programa. Por otro lado, es posible utilizar una contabilidad de costos por procesos, cuando no es posible separar los gastos que corresponden a cada unidad producida, para que aparezcan estos al final como el resultado del programa total. Asimismo, se presentan situaciones mixtas en que se usan ambos tipos de costos : por ordenes de trabajo y por procesos.

Lo anterior confirma que conceptualmente no existen dificultades para controlar el Presupuesto por Programas a través de un sistema de costos, ya que el Presupuesto por Programas utiliza dicha técnica y que las dificultades que pudieran presentarse al inicio de la implantación de las metas y asignación presupuestal serían de tipo práctico en la operatoria de los sistemas de costos, mientras las encargadas de llevarlos a la práctica (realizarlos) adquieran los conocimientos y experiencia necesaria para ello.

Lo idóneo es que en el sector público, donde la práctica continua de las operaciones, sea tal que se implante el sistema de costos estándar, dicho sistema facilita el control de las operaciones y la formulación del presupuesto futuro, a la vez que abarata el costo de la técnica.

CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO

Aspectos Legales.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento jurídico de primer orden de la Nación y la fuente de donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida política, económica y social del país.

Las leyes presupuestarias emanan de los artículos 65 y 71 los cuales en sus diversas fracciones señalan las facultades de la H. Cámara de Diputados para revisar y aprobar la Cuenta Pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal; estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten (Art. 65 fracciones I, II y III) y del derecho de iniciar leyes o decretos, que competen al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados (Art. 71. fracciones I, II y III).

Dada la diversidad y amplitud de las funciones y actividades que corresponden desempeñar al sector público, para racionalizarlas y hacerlas más eficaces, delimitando y reubicando funciones; y precisar responsabilidades, la Reforma Administrativa* implementada por el régimen 1976-1982 dio origen a la Ley Orgánica de la Administración -

* Véase, Garcilita Castillo, Salvador, "Planeación del Desarrollo y Reforma Administrativa en algunos países de América Latina: el caso de México", en El Economista Mexicano, No. 4, Julio-Agosto 1978, México, pp. 14-34

Pública Federal en vigor a partir del 29 de diciembre de 1976. En ella se reubican y reordenan las funciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, al mismo tiempo que, se regula a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, es decir: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos.

En materia presupuestaria, se reorganizaron las funciones que anteriormente correspondían a varias dependencias, se asignaron a una sola: La Secretaría de Programación y Presupuesto, quien tiene a su cargo recabar los datos y elaborar, con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República. Tiene además, las tareas de formulación, ejercicio, control y evaluación del programa de gasto y la elaboración del presupuesto en base a la técnica de presupuesto por programas.

Para que el gasto público se manejara en forma cada vez más racional y eficiente, era necesaria una nueva concepción del mismo, que lo considerara en su completa dimensión, es decir, como instrumento de política económica, de administración y de programación. Para

ello hubo necesidad de modificar la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya vigencia databa de 1935 y que ya no respondía a los requerimientos actuales del desarrollo del país dando lugar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor a partir del 31 de diciembre de 1976.

Uno de los principios fundamentales que se tomaron en cuenta en la estructuración de la Ley mencionada, es el de programar todo el gasto del sector público federal con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas y fundamentando éstos en costos. Con ello, se facilitó la modernización de la estructura presupuestaria y se ajustó su proceso a las condiciones de la técnica de presupuesto por programas, y se asignó su coordinación e integración a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al asignarle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el manejo de la deuda pública, la contratación de empréstitos y su asignación a actividades productivas, se buscó garantizar un mayor control y vigilancia del endeudamiento y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sector público, a través de la Ley General de Deu

da Pública, puesta en vigor a partir del 29 de diciembre de 1976.

Por esta ley todas las entidades del sector público federal quedan -- obligadas a hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, para su autorización respectiva, cualesquier gestión que involucre deuda pública.

Para que las operaciones de las entidades paraestatales se lleven a -- cabo con la mayor eficiencia posible, el Acuerdo de Sectorización, en -- vigor a partir del 17 de enero de 1977, determina que dichas entida-- des serán coordinadas por las Secretarías de Estado y Departamentos -- Administrativos que específicamente establece el acuerdo citado.

Por lo tanto, las secretarías y departamentos citados, son el conduc-- to para orientar y coordinar la planeación, programación, presupues-- tación, control y evaluación del gasto de dichas entidades; para ello -- revisa y da su conformidad a los proyectos de presupuesto de las --- mismas antes de que se envíen a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto para su autorización.

Aspectos institucionales, organizativos e instrumentales.- En la Con -- titución de 1917 se conformó el Estado Federal en México, establecido -- en 1857, con tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El Sector Público en México, está integrado por los tres niveles de gobierno citados. Específicamente el Sector Público Federal se integra con las siguientes instituciones : (Ver Gráfica).

Aspectos Metodológicos.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, en estrecha colaboración con las entidades coordinadoras sectoriales, diseñó e implantó un Proceso de Programación Presupuestación durante 1977 y 1978 el cual condujo a la formulación de los proyectos de presupuesto de egresos para 1978* - 1988.

El proceso 1979-1982 constó de cinco etapas en las cuales se ubicaron secuencialmente las actividades a realizar por las entidades del sector público federal, conducentes a la formulación presupuestaria (Ver Gráfica), siendo semejantes para 1983-1988.

En forma resumida se citan esas etapas : Estudios y Orientaciones Globales y la Elaboración de Metodologías; Formulación y Análisis - Agregado de los anteproyectos de presupuesto; Formulación y Análisis detallado de los anteproyectos de presupuesto; Análisis e Integración definitiva del presupuesto; y por último, Autorización y envío a la H. Cámara de Diputados del proyecto de presupuesto.

* Véase, Hernández Coronel Juan, "El Presupuesto de Ingresos y Egresos para 1978", en El Economista Mexicano, No. 1, Enero-Febrero de 1978, México, pp. 43-49.

**ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL
(ENFOQUE PRESUPUESTARIO)**

GRANCA

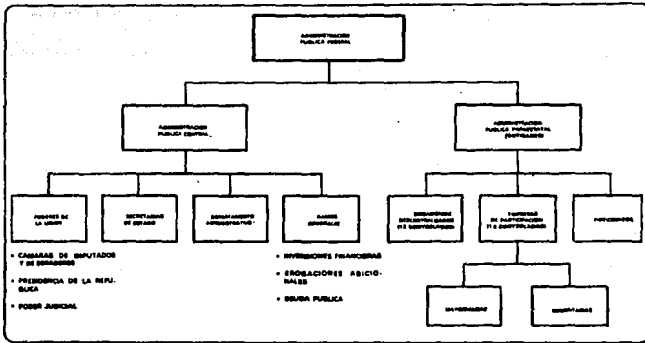
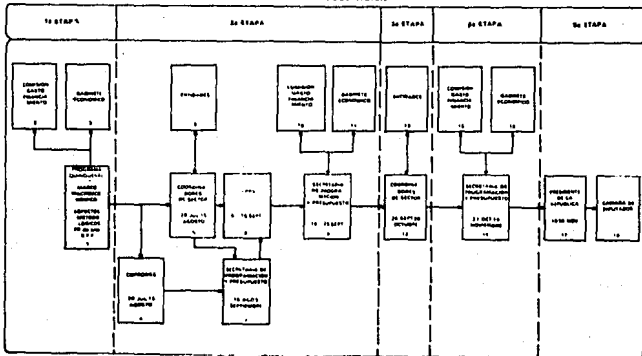


DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

GRANCA



Ese proceso permitió a la SPP conducir en forma ordenada y racional las acciones a desarrollar por las entidades del sector público y -- permitió también el mejoramiento de la programación y presupuestación de las mismas, a nivel sectorial e institucional.

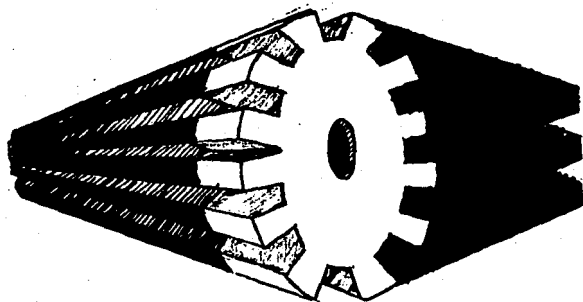
Aspectos de la Programación.- El propósito de los trabajos programáticos en México es vincular la programación física con la programación financiera buscando el ajuste y la compatibilización entre los objetivos y metas y los medios disponibles de financiamiento. La estrategia seguida ha consistido en formular primero, programas del sector público para el mediano y corto plazo, y a la vez iniciar los trabajos para el armado de un sistema de planeación nacional que abarquen el largo, mediano y corto plazo y que incluyan lo referente a las actividades económicas y sociales, globales, sectoriales y regionales.

En 1977 se elaboró el Programa Quinquenal de Acción del sector público 1978-1982. El programa quinquenal buscó conocer y dimensionar las necesidades básicas de la mayoría de la población y formular, partiendo de la estrategia de política económica y social del régimen, los objetivos y metas a ser alcanzados por el sector público en el mediano plazo. En el período 1983-1988 se elaboraron los programas

sectoriales de mediano plazo.

La Programación de la Ejecución. - La conducción adecuada del ejercicio del gasto público da sustento al presupuesto como uno de los principales instrumentos de política económica para el corto plazo y en la coyuntura; por ello la programación de la ejecución hace factible el manejo de las finanzas públicas y a través de ellas se influye en la economía nacional.

De igual manera como la formulación del presupuesto cuenta con --- instrumentos y mecanismos que aseguran que éste dé respuesta a los objetivos que lo orientan. La etapa de ejecución del gasto cuenta con sus propios instrumentos y mecanismos que permiten conducir el proceso de acuerdo a lo programado.



2.3. Asignación Programática del Presupuesto Público Anual

Las fases y actividades que se desarrollan como parte del Proceso de Programación-Presupuestación, están inmersas en los diferentes instrumentos que dan viabilidad a la estrategia global de cambio estructural que se propone en el Plan Nacional de Desarrollo.

Funcionalmente y dentro del marco de congruencia establecido por el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la ejecución del proceso permite la instrumentación de la política de gasto anual; misma que coadyuva a desarrollar las acciones sectoriales previstas en los Programas de Mediano Plazo y del Programa Operativo Anual para la consecución de las metas y objetivos establecidos.

La estructuración del gasto público con miras a fortalecer el ahorro público, la estructuración del Sistema de Transferencias y Subsidios en la perspectiva de propiciar una distribución del ingreso, y la ejecución de la inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Proyectos a fin de evitar su dispersión, constituyen el punto de referencia para operar el proceso de Programación-Presupuestación; al mismo tiempo que permite restituir al

gasto público su carácter de instrumento de la política económica y social mexicana.

Dentro de esa dinámica existen tres aspectos del proceso de programación-presupuestación que dan vigencia a la estrategia de la Política de Gasto:

- a) La determinación del monto presupuestal;
- b) La orientación del gasto y
- c) La asignación programática del presupuesto.

- Determinación del Monto Presupuestal Público. - La necesidad de hacer compatible el nivel de gasto público anual con los objetivos de crecimiento, empleo, nivel inflacionario, ordenación del desarrollo nacional y estructuración de las transacciones comerciales y financieras con el exterior; implica considerar, en la determinación del monto presupuestal, la capacidad de absorción de la economía en su conjunto, a fin de evitar la recurrencia de factores que indujeron la crisis económica y -- que afectarían la instrumentación de la estrategia de cambio estructural.

- En ese contexto, el monto del gasto público que da contenido a la política de gasto es el resultado de la estimación de un marco de finanzas públicas que incorpora la condicionalidad impues

ta por el cumplimiento de las metas macroeconómicas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo y que se expresa concretamente a través de los rangos de gasto 1/ sectorial que sirven de base para estructurar y formular los anteproyectos de presupuesto anuales del sector público mexicano.

Ello permite reproducir los efectos probables de distintas alternativas y combinaciones de gasto, proporcionando elementos para la toma de decisión definitiva; la validez de los resultados obtenidos, se encuentra sustentada en el análisis del gasto autorizado y en la formulación del presupuesto preliminar.

A través del análisis del gasto autorizado se cuantifica el avance de los programas prioritarios por sector administrativo y entidad paraestatal en busca de la programación anual del gasto, que permiten obtener juicios sobre el impacto financiero, económico y social de las modificaciones al presupuesto; en este sentido, la evaluación trimestral sobre la evolución de las finanzas públicas, coadyuvan a formular sucesivos ajustes para configurar el perfil del proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

1/ véase, Glosario para el Proceso de Planeación 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, p. 125.

A su vez, la formulación del presupuesto preliminar en sus diferentes etapas, recoge las modificaciones presupuestales autorizadas y que en forma de expectativas afectan al presupuesto aprobado por la H.Cámara de Diputados; y en base a distintas combinaciones de supuestos de presupuestación permite proyectar a precios constantes y nominales el presupuesto esperado del ejercicio en curso, el presupuesto mínimo de funcionamiento del ejercicio siguiente y el presupuesto de instrumental de la estrategia de mediano plazo.

El marco de finanzas públicas se configura a través de la identificación y actualización de las relaciones estructurales del gasto público por las variables macroeconómicas, su impacto sectorial y la estructura financiera del Sector Público; eslabonándose con el marco macroeconómico que sustenta el diagnóstico y la proyección de metas del plan.

El monto presupuestal se traduce en rangos de gasto o techos financieros; considerados como estimaciones de racionalidad presupuestal y jerarquización sectorial del proceso de programación-presupuestación. Su determinación esta supeditada a la compatibilización con los requerimientos previstos en los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales,

y constituyen el marco de referencia para que los sectores administrativos formulen sus anteproyectos de presupuesto.

- Orientación del Gasto Público Federal. - La necesidad de establecer directrices que coadyuven a instrumentar anualmente la estrategia de desarrollo propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo en el marco de congruencia estipulado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática, hacen imprescindible la formulación de lineamientos presupuestales; cuya observancia permite configurar una estructura del gasto público acorde con las líneas de acción previstas, y la realización de objetivos y metas proyectadas por las entidades de la Administración Pública Federal.

En el Proceso de Programación-Presupuestación, los lineamientos presupuestales cumplen la función de traducir a criterios específicos de presupuestación anual los lineamientos estratégicos de política de gasto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En este sentido, definen los criterios y orientaciones tácticas de instrumentación anual de las estrategias de mediano plazo en materia de gasto público para el sector presupuestario; los sectores administrativos y las entidades coordinadas los utilizan para normar su presupuestación en la integración

de sus respectivos anteproyectos.

En la integración de los lineamientos presupuestales, se acude a los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales para identificar las líneas de acción que habrán de ser respaldadas con asignaciones específicas de gasto; a través de las cuales se instrumenta la estrategia Sectorial, Institucional, Regional y Especial del Plan, en la perspectiva de vincular las acciones, objetivos y metas de diferentes horizontes temporales (corto y mediano plazo).

- Asignación Programática del Presupuesto Público.- El proceso de programación-presupuestación se sintetiza en la formulación del presupuesto-programático; documento que asocia tangiblemente los recursos disponibles, con la consecución de objetivos y metas a nivel de sector administrativo y entidad paraestatal; permitiendo identificar las unidades administrativas responsables de su ejecución.

Por medio de los lineamientos presupuestales y rangos de gasto y considerando la identificación y definición de prioridades sectoriales y regionales dentro de los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales, la asignación de gasto que se expresa en el Proyecto de Presupuesto constituye el es

fuerzo de racionalidad por asegurar la ejecución de programas prioritarios, sin desatender los requerimientos de gasto de los programas administrativos y de operación necesarios para el funcionamiento de las entidades públicas.

El objetivo en la asignación del gasto presupuestal, es lograr compatibilizar los recursos disponibles con los volúmenes y ritmos de gasto anual necesario para consolidar las prioridades establecidas; considerando para ello, la evolución económica y social del país, así como el contexto internacional, que en ocasiones introduce factores fuera de control y que son relevantes en la configuración de la política económica y social. En este sentido, anualmente y en colaboración directa con la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento 2/, el Gabinete Económico y las Coordinadoras de Sector se determinan las prioridades nacionales, sectoriales y programáticas que normarán las asignaciones específicas de gasto del sector público mexicano.

2/ "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento". Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1979; y "Acuerdo por el que se reforman los artículos de la Comisión Intersecretarial..." Diario Oficial, 23 de agosto de 1988. p.15



2.4 Instrumentos Técnicos de Apoyo para la programación-presupuestación, 1988 - 1994

El Proceso de Planeación para la programación-presupuestación - que sobre la materia lleva a cabo el Sector Público Federal se - caracteriza por la compatibilización de los propósitos, prioridades, estrategias y asignación de recursos establecidos y previstos para el corto y mediano plazo respectivamente; por la identificación de la estructura y costos de metas de consumo, inversión y producción como elementos fundamentales en la formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto público; y porque dicho proceso de planeación define el esquema y metodología que permite conocer con mayor precisión el impacto e interrelación del gas sectorial en el contexto económico.

Dentro de ese marco se llevó a cabo la revisión y análisis de - los principales instrumentos de la programación presupuestaria, derivando de ello una nueva clasificación funcional programática - que refleja las actividades que el Sector Público Federal realiza a través de las Dependencias y Entidades que lo conforman, mismas que comprende el "Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal", así como la actualización de los Catálogos

* Véase "Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sector Público Federal". SPP. México, Septiembre 1988, pp. 321.

de Dependencias y Entidades y el correspondiente al de Estados, Municipios y Delegaciones del Distrito Federal.

Sobresale por su importancia en la programación-presupuestaria el referido al "Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal" que sustituye al de Actividades,* y que entre sus propósitos destacan; a) Efectuar la programación-presupuestación del Sector Público Federal vinculada a las orientaciones de la política económica y social y a las previsiones de la planeación; así como facilitar la consolidación de los registros de la contabilidad gubernamental articulada con las cuentas nacionales, como elementos fundamentales para la toma de decisiones; b) Fortalecer la infraestructura técnica básica, a fin de asegurar el equilibrio y coordinación requerido en las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal. -

Con fundamento en las atribuciones que le confiere la Ley de Planeación y con el fin de simplificar las tareas del Proceso de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto con la colaboración de todos los Sectores que integran la Administración Pública elaboró el "Catálogo de Programas y Metas

*Véase, Relación de Dependencias, Entidades y Sectores Administrativos para la concertación de la Estructura Programática Sectorial de la página siguiente.

- ESTRUCTURAS FUNCIONAL PROGRAMATICAS
POR SECTOR ADMINISTRATIVO

INDICE SECTORIAL

<u>ENTIDAD O SECTOR :</u>	<u>CLAVE</u>
CÁMARA DE DIPUTADOS	00001/A
CÁMARA DE SENADORES	00001/F
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	00002
PODER JUDICIAL	00003
SECTOR GOBERNACIÓN	00004
SECTOR RELACIONES EXTERIORES	00005
SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	00006
SECTOR DEFENSA NACIONAL	00007
SECTOR AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS	00008
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	00009
SECTOR COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	00010
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA	00011
SECTOR SALUD	00012
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	00641
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	00637
SECTOR MARINA	00013
SECTOR TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	00014
SECTOR REFORMA AGRARIA	00015
SECTOR PESCA	00016
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	00017
SECTOR ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	00018
SECTOR DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA	00020
SECTOR TURISMO	00021
SECTOR PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO	00025
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN	00027
SECTOR DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	00030

FUENTE: Catálogo de Actividades del Sector Público Federal
1988, SPP, México, agosto de 1987, p.75

del Sector Público Federal", el cual comprende una Estructura Programática compacta y homogénea que se sustenta en una -- nueva clasificación funcional.

La metodología utilizada es el resultado de la experiencia que la Administración Pública Federal ha desarrollado en los últi-- mos años y está orientada a lograr una mayor vinculación de los instrumentos, del Sistema Nacional de Planeación Democrá-- tica y a conocer en una forma precisa la participación que el Sector Público tiene en la actividad económica y social del - - país, así como a coadyuvar a su medición a través del Sistema de Cuentas Nacionales.

Con la adopción de esa nueva Estructura Programática se bus-- ca romper con la inercia de equipar las Estructuras Adminis-- trativas con las Programáticas y con la práctica de estarlas - cambiando año con año; identificar las actividades sustantivas de las de apoyo y lograr una mayor interrelación entre la pla-- neación de largo, mediano y corto plazo con el Presupuesto Pú-- blico, de éste con los instrumentos de la política económica; y en general a coadyuvar al logro de una eficiencia de la Admi-- nistración Pública en el desempeño de sus funciones y en la -- aplicación de sus recursos.

En la conformación del Catálogo de Programas y Metas se --
efectuó una revisión tanto de las atribuciones que tienen confe-
ridas las Dependencias y Entidades como de las Estructuras --
Programáticas anteriores, elementos que sirvieron de base pa-
ra que conjuntamente con los Sectores se concertará una nueva
Estructura Programática compacta y homogénea.

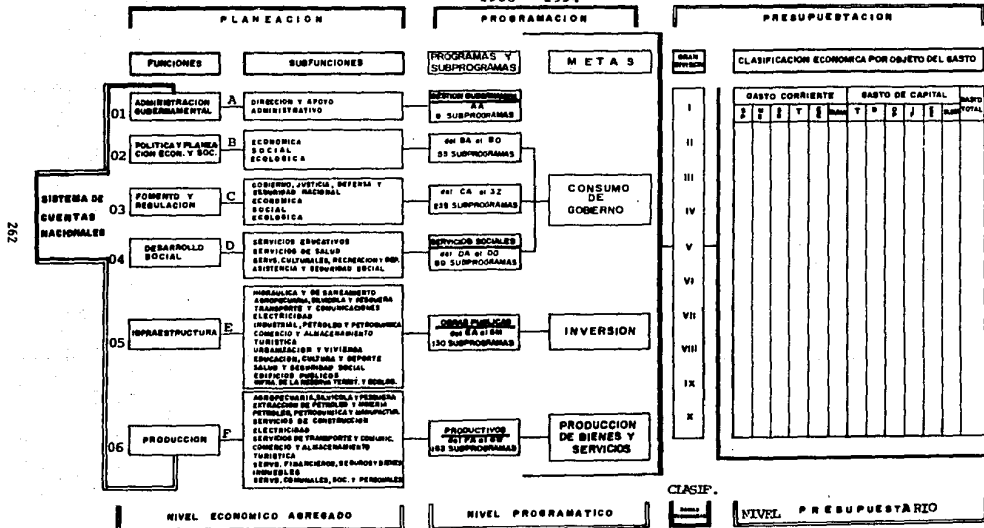
Como resultado de los trabajos realizados con las Dependencias
y Entidades se integró en definitiva la nueva Estructura Progra-
mática Global* del Sector Público Federal que se integra de 6 -
funciones, 34 subfunciones, 171 programas y 685 subprogramas,
en los cuales quedan comprendidas las actividades inherentes de
todo el Sector Público Federal.

El Catálogo comprende cinco capítulos. El primero, contem-
pla la metodología en que se sustenta el marco general de las
Estructuras Programáticas integradas por funciones, subfuncio-
nes, programas y subprogramas, metas y gran división del --
Sistema de Cuentas Nacionales. En el segundo, se describen
los alcances y naturaleza de las actividades y recursos que --
comprenden las funciones y subfunciones. El tercero integra
la Estructura Programática global del Sector Público Federal -
en su conjunto. Derivada de la Estructura Programática Global

* Ver: "Esquema Global..." de la siguiente página, en Catálogo de
Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sec-
tor Público Federal, SPP, México, Septiembre 1988, p.25.

**ESQUEMA GLOBAL Y SECTORIAL DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR NIVELES
ECONOMICOS AGREGADOS PARA EL PROCESO DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL
DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO**

1988 - 1994



y atención a las atribuciones y objetivos de las Dependencias y Entidades, en el capítulo cuarto, se integran las Estructuras Programáticas Sectoriales. En complemento a los anteriores, el capítulo quinto incorpora la relación de unidades de medida ordenadas alfabéticamente a las cuales se les asigna clave numérica y que corresponden a los códigos comprendidos en las Estructuras Programáticas. Asimismo, se incluye el esquema de actividades económicas de Cuentas Nacionales con el propósito de identificar en la apertura programática la clave de las grandes divisiones, determinando con número romano el origen de la actividad y con arábigo el destino de la misma.

Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

La situación económica que prevaleció en el país a finales de 1982, obligó al gobierno federal a implementar medidas en materia de política económica durante el período 1983-1988, dirigidas a superar las insuficiencias y desequilibrios que estaban presentes y proyectar a la nación hacia el desarrollo económico y social.

La estrategia a seguir fue orientada en torno a dos líneas centrales: la reordenación económica y el cambio estructural. Este último planteaba efectuar cambios de fondo en la base económica y

en la participación social dentro del proceso de desarrollo del país. La aplicación de dichas políticas planteaba entre otros aspectos, un redimensionamiento del sector público en cuanto a sus empresas se refiere, sobre todo en aquellos sectores estratégicos de la economía nacional, con lo cual y acorde al Artículo 28 Constitucional, el Estado conservaría la propiedad y control de las entidades que contribuyeran, tanto para el desarrollo económico como para la producción de bienes y prestación de los servicios públicos socialmente necesarios.

Con ese propósito, en 1986 se modificó el marco jurídico y normativo en esta materia, dando por resultado adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y entrando en vigor la Ley de Entidades Paraestatales, lo cual representó un cambio significativo en las relaciones de la empresa pública respecto al sector central de la Administración Pública Federal. En complemento a esas acciones, en 1987 se concertó el Pacto de Solidaridad Económica con todos los sectores de la sociedad, siendo su principal objetivo el combate a la inflación, y en cuya estrategia para cumplir sus objetivos también incluyó la racionalización del tratamiento a la empresa pública, iniciándose un proceso de desincorporación de entidades en ramas tales como la petroquímica secundaria, farmacéutica, re-

frescos embotellados, etc. De esta forma, el sector industrial paraestatal redujo su participación a sólo 13 ramas productivas contra 28 en que lo hacía al inicio de dicho proceso.

Como resultado de las múltiples acciones emprendidas en este contexto, el Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal* resume los esfuerzos antes señalados al contener de manera depurada el universo de empresas públicas que tiene a su cargo el gobierno federal, a partir de los cambios producidos hasta el 12 de septiembre de 1988, tales como altas y bajas, así como los procesos de fusión, liquidación, transferencia o venta.

Por lo que respecta al contenido de este instrumento programático, es necesario señalar que se efectuaron ajustes como son la exclusión de las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, sustentándose en las modificaciones al Artículo 28 Constitucional, en las que se determina que éstas dejan de ser consideradas como entidades paraestatales al no tener una participación directa en áreas estratégicas de la economía nacional. La misma medida se adoptó para el apartado de Organismos Autónomos, ya que jurídicamente tampoco son empresas públicas.

* Véase, cuadro "Poder Legislativo, Poder Judicial y Administración Pública Centralizada", de la página siguiente.

*Grupo I- Poder Legislativo, Poder Judicial
y Administración Pública Centralizada*

CLAVE	DENOMINACION
00001	Poder Legislativo.
00002	Presidencia de la República.
00003	Poder Judicial.
00004	Secretaría de Gobernación.
00005	Secretaría de Relaciones Exteriores.
00006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
00007	Secretaría de la Defensa Nacional.
00008	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
00009	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
00010	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
00011	Secretaría de Educación Pública.
00012	Secretaría de Salud.
00013	Secretaría de Marina.
00014	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
00015	Secretaría de la Reforma Agraria.
00016	Secretaría de Pesca.
00017	Procuraduría General de la República.
00018	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
00020	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
00021	Secretaría de Turismo.
00025	Secretaría de Programación y Presupuesto.
00027	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
00030	Departamento del Distrito Federal.

Fuente: "Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal en Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación - del Sector Público Federal, SPP, México, septiembre-1988, P.331"

Asimismo, merece especial relevancia el trabajo que realizó - la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, en la que - participaron, entre otras áreas, las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Servicio Civil y de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del cual se definió con precisión el número de entidades del gobier- no federal y se logró la sectorización de 83 de las 87 entida- des que aún no lo estaban quedando sólo cuatro que por cir- cunstancias especiales justifican en este momento tal situación.^{1/}

El objeto fundamental de ese Catálogo es el de permitir a sus usuarios la identificación directa de las claves* programático- - presupuestales de todas las dependencias y entidades que con- forman el Sector Público Federal, así como su ubicación den- tro del mismo.

Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del D.F. - El Go- bierno Federal, en su función de instancia rectora del desarrollo nacional, ha pugnado por lograr objetivos concretos en lo relati- vo a la descentralización de la vida nacional, en los aspectos po- lítico, económico y social. Por tal motivo, la política del desa-

^{1/} "Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programa- ción del Sector Público Federal", Dirección General de Política Pre- supuestal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Sep- tiembre de 1988, p.321.

* Véase, cuadro "Clasificación de las Dependencias..." de la siguiente pá- gina.

**CLASIFICACION DE LAS DEPENDENCIAS Y
ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

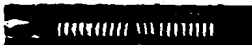
GRUPO/ SUBGRUPO	DENOMINACION	CLAVE * (RANGOS)
I.	Poder Legislativo, Poder Judicial y Administración Pública Centralizada: Poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República.	00001-00050
II.	Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente:	
	04. Sector Gobernación	04051-04899
	05. Sector Relaciones Exteriores	05051-05899
	06. Sector Hacienda y Crédito Público	06051-06899
	07. Sector Defensa Nacional	07051-07899
	08. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos	08051-08099
	09. Sector Comunicaciones y Transportes	09051-09899
	10. Sector Comercio y Fomento Industrial	10051-10899
	11. Sector Educación Pública	11051-11899
	12. Sector Salud	12051-12899
	13. Sector Marina	13051-13899
	14. Sector Trabajo y Previsión Social	14051-14899
	15. Sector Reforma Agraria	15051-15899
	16. Sector Pesca	16051-16899
	17. Sector Procuraduría General de la República	17051-17899
	18. Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal	18051-18899
	20. Sector Desarrollo Urbano y Ecología	20051-20899
	21. Sector Turismo	21051-21899
	25. Sector Programación y Presupuesto	25051-25899
	30. Sector Departamento del Distrito Federal	30051-30899
III.	Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente	00401-00700
IV.	Organismos Autónomos	00701-00900

* Fuente: "Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal", en Catálogos para la Programación Presupuestación 1988, SPP, México, agosto - 1987, P.80.

rrollo regional ha tenido como espacio geográfico fundamental a las Entidades Federativas que conforman el país, las cuales encuentran su sustento y justificación en el Artículo 115 Constitucional, mismo que establece lo que son y significan los Estados para la Nación, especificando, asimismo, que para efectos de su régimen interior, adoptarán un gobierno de tipo republicano, representativo y popular, y tendrá como base de su división y organización al Municipio Libre.

En ese sentido y dada la importancia que el Estado imprime al propósito de desarrollar las regiones de manera equilibrada, el Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del D.F., contiene la identificación precisa de cada ámbito geográfico en el cual se ejecutarán las actividades programadas por el Sector Público Federal, como parte de la actualización que anualmente efectúa la Secretaría de Programación y Presupuesto a los diversos instrumentos técnico-normativos que son utilizados en las actividades de formulación del Proyecto de Presupuesto.

Concretamente, se puede decir que a través del Catálogo, debido a su carácter de instrumento programático se propicia la transparencia del ejercicio presupuestario y es posible detectar y clasificar el destino del gasto a nivel regional.



3. PRESUPUESTACION DE EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO

La estrategia instrumentada para superar la crisis económica a corto plazo para el periodo 1983-1988 se centró en un conjunto de acciones destinadas a reducir la presión de la demanda, y alcanzar diversos equilibrios macroeconómicos, por la vía de una reducción del déficit público.

En esa perspectiva el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la expresión tangible de las decisiones que en materia de política de gasto se han adoptado para instrumentar acciones específicas del Sector Público Federal encaminadas a consolidar la reordenación económica y el cambio estructural.

De acuerdo a las directrices Generales de Política Económica y Social, se configura la Política de Gasto Público, misma que refleja las acciones concretas para asignar recursos hacia los sectores, regiones y agentes económicos seleccionados. Los criterios de asignación y ejercicio del gasto, se formulan para la totalidad de la Administración Pública Federal con apego al marco jurídico existente; por ello, el Presupuesto de Egresos de la Federación expresa el compromiso de un limitado número de entidades públicas con la estrategia presupuestal anual, quedando sujetas a

* Véase, Blanco Mejía, José, "Desafíos de la Crisis", en El Economista Mexicano, No. 5, Sept.-Oct. 1983, México, pp.52-56.

un seguimiento, evaluación y control estricto por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- La Presupuestación Anual.- De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la política económica de corto plazo, y en particular el Presupuesto de Egresos de la Federación, deben apoyarse en un ejercicio de mediano plazo. Este apoyo ha consistido en ubicar las asignaciones anuales en un horizonte temporal mayor y dentro de un contexto programático que considera el conjunto de instrumentos de políticas y acciones de gobierno.

La instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y los programas de mediano plazo, debe darse a través de los programas anuales, mismos que incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales deben ser congruentes entre sí y sirven de base para la integración de los Programas-Presupuestos Anuales, que las propias dependencias y entidades deben elaborar conforme a la legislación aplicable.

Los programas-presupuestos sectoriales constituyen la base para la formulación e integración del Programa Presupuesto de Egresos de la Federación. Los lineamientos y estrategias pre

supuestales se fijan de acuerdo con la política económica y social de corto plazo, vigilando que se respeten y apliquen los lineamientos y normatividad fijados, orientando su integración con base en los principios de planeación establecidos.

La estructura y presentación del Proyecto de Presupuesto, ha de expresar los objetivos y características de la estrategia programática-presupuestal anual y su vinculación con la política económica y social.

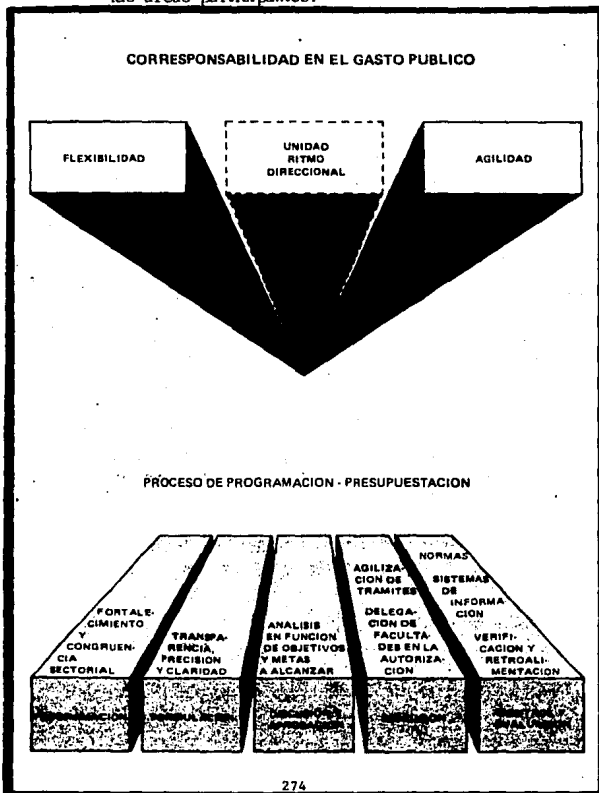
- Estrategia y objetivos del Proceso de Programación-Presupuestación.- El proceso de programación-presupuestación adquiere importancia en cuanto a que en su desarrollo deben consolidarse los logros obtenidos en materia de Planeación, Programación y Presupuestación. Esta consolidación significa la reafirmación en cuanto a funcionamiento y operatividad de los diferentes sistemas, mecanismos y procedimientos programáticos presupuestarios vigentes, que se han desarrollado, procediendo en los casos necesarios a la afinación, modificación y reestructuración de otros, adecuándolos a las modalidades establecidas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De esa forma, los principales objetivos que se pretenden cumplir durante el desarrollo del proceso de programación-presu-

puestación, son:

- Lograr una vinculación efectiva entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que las asignaciones presupuestales respondan a las acciones programadas tanto en el Plan como en los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales.
- Readecuar los mecanismos de participación y responsabilidades de las dependencias de orientación global, las coordinadoras de sector y las entidades sectorizadas para la instrumentación de los programas conforme a las normas que establece la Ley de Planeación y las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.
- Reajustar, crear e introducir las modalidades, mecanismos e instrumentos necesarios para la modernización del proceso de programación-presupuestación, acorde a los requerimientos y avances de la planeación.
- Aprovechar el instrumental, la experiencia y la metodología utilizada anteriormente para implementar y reafirmar los elementos básicos del proceso.

- Calendarizar las actividades inherentes al proceso de forma congruente y sistemática, a fin de agilizar las acciones de las áreas participantes.



3.1 Marco Normativo para la Formulación e Integración del Presupuesto del Sector Público.

El objetivo del proceso de Programación-Presupuestación, es configurar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a consideración de la H. Cámara de Diputados.

Dicho proceso se divide metodológicamente en tres etapas:

- i) Formulación del Presupuesto Preliminar, a cargo de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial y Regional e integrado por la Dirección General de Política Presupuestal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1/
- ii) Formulación del Anteproyecto de Presupuesto, a cargo de las Coordinadoras de sector y entidades de la Administración Pública Federal, su integración dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto es responsabilidad de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial y la consolidación general de la Dirección General de Política Presupuestal.
- iii) Formulación e Integración del Proyecto de PEF, a partir de los anteproyectos las Direcciones Generales de Programación y Presupues

1/ Vease, "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto", Diario Oficial, 24 de enero de 1989.

to Sectorial formulan el Presupuesto-Programático y la exposición sectorial, institucional y regional del proyecto del presupuesto que presentan, su integración posterior se efectúa en la Dirección General de Política Presupuestal, quien asume la responsabilidad de elaborar la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Apéndice Estadístico que lo acompaña. El proyecto de Decreto Aprobatorio, se formula concretamente entre la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Política Presupuestal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las actividades implícitas del proceso, se realizan con apego a las disposiciones legales vigentes y de acuerdo a las entidades de la Administración Pública Federal; utilizando los distintos mecanismos e instrumentos de programación y presupuestación que dan viabilidad operativa al Sistema Nacional de Planeación Democrática en la perspectiva del ejercicio fiscal anual.

- Marco Normativo y Jurídico.- La Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del Sector Público Federal entre sí, con las organizaciones del sector privado y social y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, a fin de fijar obje

tivos y metas, que habrán de ser efectuadas como parte de las vertientes de concertación, obligatoriedad, coordinación e inducción - del Sistema Nacional de Planeación.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye el principal instrumento en la vertiente obligatoria del Sistema de Planeación, se ha establecido el proceso de programación - presupuestación; por medio del cual se desarrollan actividades encaminadas a vincular la fase de la planeación con la de programación y ésta con la de presupuestación.

El marco normativo y jurídico que rige este proceso de fundamenta en la Ley de Planeación 2/ y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 3/

La Ley de Planeación en su artículo 14o. establece las atribuciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá dentro de las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo en cuanto a la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación; destacando la fracción I. que le asigna la coordinación y la fracción VII, referente a verificar periódicamente la relación

2/ Diario Oficial, 5 de enero de 1983.

3/ Diario Oficial, 26 de diciembre de 1986.

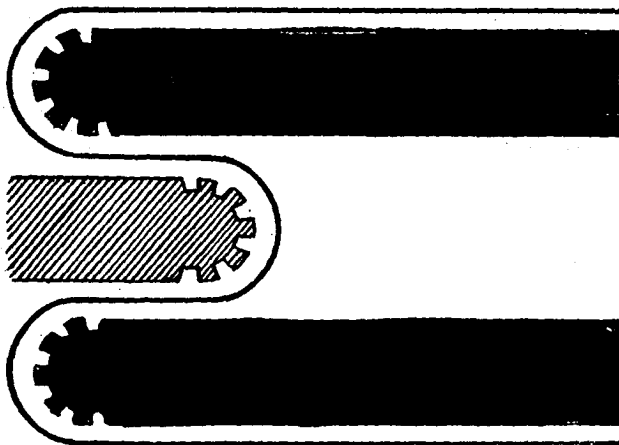
que guardan los programas y presupuesto de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, las entidades de la Administración Pública Federal, con apego a lo dispuesto en el artículo 27o., de dicha Ley, están avocadas a la tarea de formular e integrar los programas que regirán sus acciones en el medio y corto plazo, de acuerdo a las políticas y estrategias expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, el plan permite dar congruencia a las acciones de corto plazo, definiendo los lineamientos que orientarán la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación; de tal forma -- que las asignaciones presupuestales permitan vincular los objetivos del Plan con las acciones y metas contenidas en los Programas de Mediano Plazo Sectorial y Programas Operativos Anuales Sectoriales.

La instrumentación de los presupuestos basados en programas, como lo estipula la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, es la técnica del presupuesto por programas que da coherencia al proceso de programación presupuestación, por lo que los presupuestos se formulan con apoyo en programas, mismos que señalan objetivos, acciones, metas y responsables de su ejecución, cuidando asimismo que el presupuesto defina tipo y fuente de finan

ciamiento. La misma Ley, facilita a las entidades incluidas en el PEF para que elaboren sus anteproyectos de presupuesto con base en sus programas respectivos.



3.2 Mecanismos Operativos de Coordinación del Presupuesto Público.

Instrumentar funcionalmente el proceso de Programación-Presupuestación, con apego a las directrices de la Política Económica y Social y de la estrategia Presupuestal Anual, requiere el establecimiento de metodologías de formulación e integración y además de mecanismos operativos que coordinen el proceso tanto en su perspectiva general como particular.

- Los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan. - (COTEIP).

El desarrollo de actividades específicas del Proceso de Programación-Presupuestación, así como la concertación de acciones implícitas en la elaboración de programas y la correspondiente presupuestación, se realiza a través de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIP's).

Esos Comités ^{4/} conforman el mecanismo en el cual se analiza la congruencia que debe existir entre la planeación, programación y presupuestación, en ellos participan representantes de la Coordinadora de Sector, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, los representantes de ésta fungen como coordinadores

^{4/} Vease "Reglamento del Comité Técnico para la Instrumentación del Plan" (COTEIP), en El Proceso de Planeación 1988. SPP, México 1988, pp.117-138.

de los Comités.

Las reuniones de los COTEIP fuerón y son necesarias en la elaboración y definición de los Programas de Mediano Plazo Sectorial y Programas Operativos Anuales sectoriales en cuanto a la correspondencia que debe existir entre los programas económico y social y la presupuestación, así como el manejo que se debe dar a los diferentes instrumentos utilizados, para lograr la vinculación entre las actividades que se desarrollan; igualmente, en el seno de los Comités se definen las orientaciones que se seguirán en materia de política económica, administrativa* y social.

- Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.- Se configura como un mecanismo de coordinación de las acciones que lleven a cabo las dependencias globalizadoras en los procesos de programación, presupuestación, control y evaluación. Esta integrada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación; su objetivo es garantizar una compatibilidad de los programas financieros y de gasto público y del control y evaluación de la gestión presupuestal.

Además esa Comisión, actúa durante todo el proceso, como una instancia asesora del Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en estos aspectos.

* Véase, el cuadro que muestra la "identificación de Entidad o Sector Administrativo...", en la página siguiente.

**IDENTIFICACION DE ENTIDAD O SECTOR ADMINISTRATIVO DE ACUERDO
A LAS AREAS SECTORIALES DE LA SPP**

SPP - DGPYP	SECTOR	RAMOS
Direcciones Generales de Programación y Presupuesto: (1)		
1. De Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Abasto.	SARH SRA SP SECOFI(sec tor para esta tal	00008 00015 00016 00010
2. Energético e Industrial	SEMIP	00018
3. De Infraestructura y Desarrollo Urbano	SCT, SEDUE, D. D. F.	00009, 20 y 30
4. De los Sectores Salud, Educación y Trabajo	SEP SALUD STPS Seg. Social *	00011 00012 00014 00019
5. De Servicios	SECOFI(Ramo) SECTUR SHCP SG SRE PGR SDN SM SECOGEF SPP Poder Legisla tivo Presidencia de la República Poder Judicial SEMIP (Ramo) Des. Regional * Rec. Descentra lización *	00010 00021 00006 00004 00005 00017 00007 00013 00027 00025 00001A y 00001B 00002 00003 00018 00026 00031
6. Regional		

(1) D.O. 24 - 1- 89 - Reglamento Interior SPP

* En estos casos no corresponde a una Entidad o Sector Administrativo

Fuente: El Proceso de Planeación 1988, SPP, México, julio 1988; véase claves del COTEIP emp. 122.

En cuanto a la formulación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Comisión 5/ desempeña las siguientes funciones:

- . Vigilar que las decisiones tomadas en materia de gasto público y su financiamiento, sean congruentes entre sí y con la planeación nacional de desarrollo.
- . Emitir las recomendaciones que juzgue pertinentes para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
- . Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, a fin de detectar las áreas estratégicas cuya problemática demanda atención prioritaria.
- . Colaborar con los coordinadores de sector en la tarea de examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes.
- . Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Estado involucradas.

5/ Véase, Diario Oficial del 29 de agosto de 1979 y 23 de agosto de 1988, respectivamente.

La coordinación de las tareas que ejecutan las entidades de la Administración Pública Federal, se realiza a través de Gabinetes especializados constituidos por el Ejecutivo Federal como órganos de apoyo en su gestión, mediante los mismos se instrumentan las políticas y programas del Gobierno Federal: Económico, Agropecuario, Salud y Comercio Exterior.

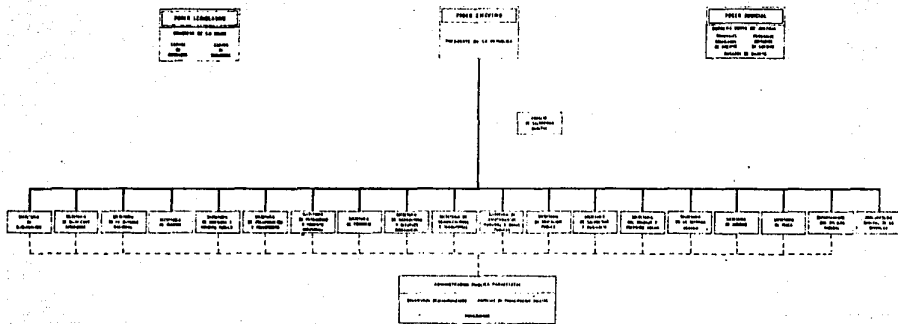
El Gabinete Económico participa en la definición de acciones específicas dentro del proceso de programación-presupuestación, lo integran los titulares de las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; y Trabajo y Previsión Social.

En el proceso de programación-presupuestación, al Gabinete Económico le compete la definición de acciones prioritarias en la conducción de la política económica, punto de partida para la determinación de acciones enmarcadas en él, como son su formulación, lineamientos de gasto y la definición de sectores estratégicos.

Por ello, las Secretarías que lo integran son responsables del manejo de actividades inherentes a la política económica, como son - financiamiento, política de precios y salarios.

* Véase, cuadro denominado "Organización del Gobierno Federal".

ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL



FUENTE: Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, Presidencia de la República, México.

3.3 Instrumentos y Metodologías del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para garantizar que las actividades del proceso de programación-presupuestación deriven en la expresión sustantiva y específica de la política de gasto; anualmente se diseñan, ajustan y modifican diversos instrumentos y metodologías que dan homogeneidad conceptual y coherencia instrumental a las tareas que ejecuten las entidades participantes en la formulación del proyecto de presupuesto. Entre estos, se encuentran los Rangos de Gasto^{*} y los Lineamientos Presupuestales.

- Guía Metodológica para formular el Presupuesto Preliminar. -

Configura el manual de formatos e instructivos que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial utilizan para cuantificar a nivel de sector, entidad y programa la estructura y composición del gasto público a nivel de presupuesto esperado, mínimo de funcionamiento e instrumental de la estrategia de desarrollo; asimismo, define conceptos, claves y códigos de presupuestación que precisan las orientaciones de reordenación económica y cambio estructural que deben contener las estimaciones que se formulan.

* Ver (agregado de este apartado, principalmente por quienes personifican el Poder Legislativo) el procedimiento íntegro, teórico y práctico de la propuesta que elabora anualmente la SPP en la estimación de Rangos de Gasto o Techo Financiero para el Sector Público Mexicano, implícito en la posterior presentación del Proyecto del PEF, el cual se decreta después por la H. Cámara de Diputados, siendo semejante dicho procedimiento, año tras año.

- Manual de Programación-Presupuestación.- Este documento es el instrumento básico de formulación de los anteproyectos de presupuesto de los sectores y entidades de la Administración Pública Federal; contiene los formatos, instructivos e indicaciones técnicas para su llenado, análisis y procesamiento electrónico de las asignaciones presupuestales y los planteamientos programáticos.

- Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.- Anualmente se realiza el análisis y la modernización de la estructura de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con propósito de dotarle de una mayor eficacia analítica para los trabajos de la H. Cámara de Diputados; mostrando al mismo tiempo los avances en la instrumentación anual de la política de gasto público del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales, de la cual es su instrumento principal en la vertiente obligatoria del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La estructura de presentación, orienta y precisa los requerimientos informativos que habrán de solicitarse en la etapa de formulación de anteproyectos, determinándose reciprocamente

en el proceso de modernización y simplificación a que se somete el proceso de programación-presupuestación.

- Metodología para Integrar la Exposición de Motivos del PEF. -

Este documento permite establecer homogeneidad en la formulación concertada de los diferentes apartados que integran la Exposición de Motivos; precisa las características del manejo presupuestal que avala la política de gasto, así como la información relevante que habra de incluirse (clasificaciones) sectorial, económicas, administrativa, por objeto de gasto, etc.

- Marco Funcional del Proceso de Programación-Presupuestación. -

La instrumentación operativa de la estrategia del proceso de Programación-Presupuestación, se garantiza a través de la ejecución de las actividades previstas en el calendario respectivo, mismo que establece participantes y responsables a nivel de producto. La citada calendarización se apoya en las funciones, atribuciones y responsabilidades que el marco legal confiere a los participantes en materia de presupuestación.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. - Como entidad globalizadora encargada de definir lo conducente al manejo de los recursos públicos, es la dependencia responsable de coordinar, orientar e instrumentar las actividades y mecanismos del pro-

ceso de Programación y Presupuesto. Internamente estas atribuciones se delegan en las siguientes Direcciones Generales.

Política Económica y Social.- Es responsable de definir las principales orientaciones y prioridades económicas y programáticas dentro de los Programas de Mediano Plazo y Programas Operativos Anuales, a las cuales se destinará el gasto público dentro del Presupuesto en un contexto de planeación, cuya estrategia definida es la reordenación económica y el cambio estructural, Así, el cambio, y la modernidad del Estado.

Política Presupuestal.- Le corresponde formular y establecer los instrumentos, metodologías, lineamientos y mecanismos necesarios para homogeneizar el proceso de formulación, integración y presentación del PEF, además de contribuir con otras responsabilidades específicas en el Proceso de Programación- Presupuestación.

Programación y Presupuesto Sectoriales y Regional.- Tienen asignadas funciones de coordinación sectorial y de formulación e integración del anteproyecto de PEF; así como de análisis, asignación de recursos y consolidación de los programas presupuestos anuales entre otros.

* Véase, "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto", Diario Oficial de la Federación, México, enero 24 de 1989.

Coordinadoras de Sector.- Estas dependencias observarán las políticas y lineamientos para elaborar sus programas sectoriales asegurando su congruencia con el PND. Asimismo, integrarán y someterán a consideración de la SPP, el presupuesto por programas sectorial consolidado y vigilarán el cumplimiento de los objetivos y metas de su gasto autorizado.

- Entidades Públicas.- Les corresponde la elaboración de su respectivo programa institucional, participar en la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo, proporcionar la información solicitada y aplicar las disposiciones fijadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y su Coordinadora Sectorial. Cabe mencionar que además de ello deberán establecerse los controles programáticos, presupuestales, contables y auditorías de su gestión para dar mayor eficacia y eficiencia a los recursos públicos que le sean asignados en presupuesto.

Es evidente que de la responsabilidad y precisión con que se ejecuten las tareas del proceso de programación-presupuestación, dependen la estructuración de un Proyecto de Presupuesto del Sector Público que responda a la instrumentación efectiva de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales de Mediano Plazo y el Programa Operativo -

Anual Macro, este Programa corresponde al documento "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

En relación a lo planteado en ésta disertación la aplicación del adagio, "Si a la orilla del mar encuentras alguien con hambre, no le regales un pez, enseñale a pescar," resumen de sabiduría, es universal y constante. * Por ello como complemento, en este apartado, se presenta el procedimiento íntegro de la estimación de Rangos de Gasto para el Sector Público Mexicano implícito en la posterior presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, (compárese con el P E F del año respectivo). Consecuentemente, dicho procedimiento se orienta hacia quienes personifican y representan a la H. Cámara de Diputados, que por su relevancia en la toma de decisiones, pueden influir para que los individuos mexicanos puedan alcanzar el progreso socioeconómico y democrático en un futuro próximo.

De manera semejante, respecto a lo anterior, educar significa sacar afuera lo que la persona lleva por dentro. La raíz del concepto educación es e-ducere, literalmente, conducir hacia adelante o extraer algo que está potencialmente presente. Educación en este sentido es similar a existencia, que significa "poner afuera", * Véase, Machado, Luis Alberto, La Revolución de la Inteligencia, Editorial Seix, Barral, S.A., México, 1976, pp.12 y 120-140 respectivamente.

haber emergido del estadio de potencialidad para ser realidad manifiesta, asimismo, dicho concepto, es identificable con la ayuda que se preste al individuo para realizar sus potencialidades productivas.*

Por lo tanto, uno de los propósitos expresados en la totalidad de esta investigación socioeconómica, es incitar, a quienes la lean, a pensar y relacionar el proceso de planeación para la programación presupuestación del Sector Público Mexicano en el contexto del paradigma del Estado moderno.

En su generalidad, aquí se ha tratado de elucidar, concebir y temporalizar dicho proceso de planeación, desde un enfoque dialéctico de los diferentes paradigmas económicos tanto en el marco de la estructura de las revoluciones del Estado como en el contexto mundial del capitalismo industrial contemporáneo dentro del cual se está inmerso y que, por consiguiente, quienes personifican y representan al Sector Público Mexicano puedan afrontar el reto teórico-práctico del Estado, consistente en la transformación del mismo, hacia niveles superiores y paralelamente superar el paradigma socioeconómico de la economía mixta del Estado moderno capitalista implícito y explícito en los sectores privados, social y público de la sociedad mexicana.



* Véase, Fromm, Erich, Ética y Psicoanálisis, Breviario No. 74 del Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp.223-243.

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1984

La estimación del monto y estructura del gasto presupuestal para 1984, se basó en el análisis del comportamiento del gasto del Sector Público del período 1977-1983, derivando su distribución institucional de las estrategias de reordenación económica y de cambio estructural definidas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica y del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los elementos de diagnóstico, propósitos, lineamientos de estrategia y líneas generales de acción de la política de gasto público.

En primera instancia, se efectuó la extrapolación de los diferentes niveles de gasto presupuestal por medio de sus elasticidades respecto al Producto Interno Bruto, procediendo posteriormente a su distribución institucional en función del planteamiento antes señalado.

Para efectuar la estimación se consideraron los supuestos básicos que a continuación se señalan:

- El crecimiento previsto del Producto Interno Bruto para 1983 y 1984 fué de -3.0 para el primer año y para el segundo, se retomaron las alternativas de 0.0% y 2.5% del PND.
- El crecimiento en el índice de precios implícito del PIB, em--

pleado en la estimación fué de 80.0% y 61.7% para 1983 y 1984 respectivamente.

Los principales resultados obtenidos de la estimación se refieren a los siguientes aspectos: */.

- Una reducción en los gastos por servicio de la deuda del Sector Público respecto al gasto bruto de 3.0%, como resultado de un menor crecimiento de los intereses y gastos.
- El gasto bruto del Gobierno Federal se incrementa en 67.4% y el gasto neto en 66.5% respecto al presupuesto original de 1983.
- Se estima un monto de transferencias a Organismos y Empresas Controlados Presupuestalmente de 503.0 miles de millones de pesos. Para gasto corriente y otros gastos de capital se prevén 288.8 miles de millones de pesos y 214.2 para inversión ff sica.
- El gasto bruto de Organismos y Empresas se incrementa en 58.6% y 61.7% el gasto neto, respecto al original de 1983, como resultado de la sensible disminución de los intereses en el gasto bruto total.
- El gasto programable del Sector Público alcanza un monto de 6 946.7 miles de millones de pesos en la alternativa baja y de 7 122.2 miles de millones en la alternativa alta, mismos que -

observan incrementos de 74.2 y 78.6% respectivamente, en relación al original de 1983. No obstante esta expansión, los montos estimados resultan austeros si se considera el incremento en los precios.

- La relación del gasto programable respecto al PIB, alcanza una participación de 26.6%; dos puntos porcentuales por abajo del promedio de los últimos cuatro años.

Asignación institucional y estructura económica de la estimación de gasto presupuestal.

- Por su estructura económica, la estimación supone restricciones al crecimiento del gasto corriente, otorgando mayores incrementos a la inversión.
- En su distribución institucional, se otorgan mayores incrementos a las entidades más directamente vinculadas con las estrategias de reordenación económica y cambio estructural.

*/ En estos resultados no se consideraron efectos presupuestales derivados por variaciones en el tipo de cambio.

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL DEL
SECTOR PUBLICO PARA 1984
(Miles de Millones de Pesos)

C o n c e p t o	Gobierno Federal	Organismos y Empresas ^{2/}	Sector Público
Gasto Corriente y Otros	2 431.4	2 660.9	4 803.5
Inversión Física	1 359.1	998.3	2 143.2
Participaciones y Estímulos Fiscales	942.6		942.6
Intereses y Gastos de la Deuda	1 513.1	731.8	2 244.9
Amortización ^{1/}	1 284.8	497.9	1 782.7
TOTAL	7 531.0	4 888.9	11 916.9

^{1/} Incluye adefas

^{2/} Incluye apoyos

3-IX-83.

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1994

ASIGNACION SECTORIAL ADMINISTRATIVA

(Millones de Pesos)

SECTORES	MONIFICACION PARA 1994			AFIRMACION PARA 1994			RECUPERACION DE DEUDA			REINTEGRACION DE DEUDA		
	Total	Corrimento y Otros	Excepciones Faltas	Total	Corrimento y Otros	Excepciones Faltas	Total	Corrimento y Otros	Excepciones Faltas	Total	Corrimento y Otros	Excepciones Faltas
GASTO SECTORIAL	1.139.111	1.437.141	1.224.000	1.246.770	1.529.131	1.461.243	67,3	22,3	22,3	155,5	62,1	67,3
04 SECTOR GOBERNACION Gto. de Gobernacion PFDEA	18.787 14.624 14.343	17.517 17.227 16.321	1.419 14.749 16.321	21.051 18.736 20.230	21.051 19.213 20.230	47,3 18,0 19,3	17,6	17,6	17,6	155,5	15,1	67,3
01 SECTOR RELACIONES EXTERIORES	11.116	14.783	223	23.907	21.457	24,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
06 SECTOR HACIENDA Y CREDITO PUB. EMCP LONCAL	216.795 217.748 36.283	216.795 216.474 36.457	1.326 116.210 45	216.210 216.818 45.228	216.210 216.210 45.216	336.056 311,3 14,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	0,3
07 SECTOR DEFENSA	67.266	57.814	7.472	85.876	76.562	9.314	27,3	18,0	18,0	106,0	82,0	18,0
08 SECTOR AGRICULTURA Y R.M. BAM FOVICHO DEMAGAY PROTECOMEX	222.212 212.274 1.910 2.216 2.056	103.131 72.943 1.949 2.216 2.056	156.080 149.493 11 11 11	459.233 406.331 1.410 3.631 2.087	121.314 131.792 1.410 3.631 2.087	322.919 254.546 191,0 191,0 191,0	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	19,1
09 SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSP. A.C.T. S.A.T. AEROPUERTOS DE MEXICO FERROVIARIAS F.C. DEL PACIFICO F.C. CHIHUAHUA AL PACIFICO F.C. SONORA S.C.	222.121 223.966 8.917 10.701 131.432 7.124 4.726 1.154	147.614 99.779 8.256 6.481 76.401 4.931 4.931	143.451 203.237 2.661 2.106 55.031 3.182 4.726	222.421 207.321 11.441 9.096 189.159 42.828 4.246	222.421 207.321 11.441 9.096 189.159 42.828 4.246	222.076 131.792 239,0 239,0 239,0 239,0 239,0	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
10 SECTOR COMERCIO SECOFIN COMARBUO MICE	146.739 10.421 495.190 4.889	146.739 12.953 495.190 4.889	1.175 2.120 49 49	122.237 12.128 646.064 4.712	122.237 12.128 646.064 4.712	932.189 8.933 646.064 9.933	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
11 SECTOR EDUCACION	147.108	129.179	28.421	191.816	174.932	60.834	22,1	17,6	17,6	106,0	82,0	2,0
12 SECTOR SALUD SA DAS DSRTZ	273.770 17.771 217.330 28.190	269.252 16.259 217.330 28.190	21.428 3.312 10.878 20.700	243.668 21.241 208.488 125.881	243.668 21.241 208.488 125.881	243,0 25,0 25,0 25,0	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	2,0
13 SECTOR TRABAJO	4.676	4.729	13	9.404	8.626	778	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
14 SECTOR REFORMA AGRARIA	12.636	13.443	4.191	13.182	14.918	2.736	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
15 SECTOR FISCA SEFEX PROFEX	17.928 4.622 49.228	16.332 5.482 46.443	1.596 3.118 2.785	146.233 11.710 99.218	146.233 11.710 99.218	146.233 7.088 9.127	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5
16 SECTOR SERVICIOS SOCIALES Y SER. PARAFATA SEJIP SEJUP CFE CEFE PEFIMEX DINA COTICARBIL RIDENA NICARISA	1.090.216 109.196 913.290 239.227 66.276 108.626 19.140 18.102 3.859 44.174	895.822 86.859 895.822 239.227 66.276 108.626 19.140 18.102 3.859 44.174	496.488 26.483 496.488 26.483 26.483 26.483 26.483 26.483 26.483 26.483	1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216	1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216	1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216 1.090.216	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
17 SECTOR DESARROLLO URBANO Y ECOL. SEUD CAMDROS Y PUERTOS	34.716 9.737	12.415 9.941	22.301 2.789	27.517 7.113	27.517 7.113	18.006 1.806	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
18 SECTOR TURISMO	10.465	8.156	2.281	15.642	10.412	5.230	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
19 SECTOR PROGRAMACION Y PTO. 01 PODER LEGISLATIVO 02 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA 03 PODER JUDICIAL 11 SERVICIO DE MARINA 14 PROTECCION ORAL DE LA REP. 15 APORTACIONES A LA SED. SOCIAL 21 PROMOCION REGIONAL 25 EDUCACION REGIONAL 29 SERA. DE LA CONTRALORIA ORAL DE LA REP.	33.236 4.966 6.616 8.186 23.880 4.214 983 109.167 106.165 4.839 4.839	33.236 4.966 6.616 8.186 23.880 4.214 983 109.167 106.165 4.839 4.839	2.957 3.266 467 6.738 3.166 4.214 215 7.415 80.842 110	39.792 8.266 7.083 14.916 26.046 8.628 1.798 117.582 186.009 4.949	39.792 8.266 7.083 14.916 26.046 8.628 1.798 117.582 186.009 4.949	39,0 39,0 39,0 39,0 39,0 39,0 39,0 39,0 39,0 39,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	2,0
NO SECTORIALIZABLE	1.748.111	1.748.111	-	1.878.136	1.878.136	-	22,1	22,1	22,1	155,5	155,5	-
PARTICIPACIONES Y ESTIMULOS FISCALTES	527.565	527.565	-	642.606	642.606	-	79,7	79,7	79,7	306,0	306,0	-
SERVICIO DE LA DEUDA	2.215.236	2.215.236	-	2.827.406	2.827.406	-	24,5	24,5	24,5	306,0	306,0	-
DIFERENTES GOBIERNO FEDERAL ORGANISMOS Y EMPRESAS	1.771.481 633.819	1.771.481 633.819	-	2.265.175 731.600	2.265.175 731.600	-	19,3 19,3	19,3 19,3	19,3 19,3	155,5 155,5	155,5 155,5	-
AMORTIZACION GOBIERNO FEDERAL ORGANISMOS Y EMPRESAS ADEFAS	712.716 618.816 375.986	712.716 618.816 375.986	-	1.116.799 427.226 216.806	1.116.799 427.226 216.806	-	19,3 19,3 19,3	19,3 19,3 19,3	19,3 19,3 19,3	155,5 155,5 155,5	155,5 155,5 155,5	-
GASTO TOTAL	4.977.141	4.977.141	1.562.222	5.539.367	5.539.367	1.411.243	68,6	26,6	26,6	311,5	88,6	18,0

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1984
Miles de Millones de Pesos

Concepto	Original 1983 (a)	Estimado 1984		Variaciones Porcentuales	
		I (b)	II (c)	d=b/a	e=c/a
GASTO BRUTO	7 118.8	11 916.9	12 208.7	67.4	71.5
- Amortización	933.0	1 522.7	1 562.0	63.2	67.4
- Adefas	175.0	260.0	260.0	48.6	48.6
GASTO NETO	6 010.8	10 134.2	10 386.7	68.6	72.8
Participaciones y Estímulos Fiscales	513.1	942.6	966.2	83.7	88.3
Intereses	1 509.9	2 244.9	2 298.3	48.7	52.2
Gasto Programable	3 987.8	6 946.7	7 122.2	74.2	78.6

ESTRUCTURA PORCENTUAL

GASTO BRUTO	100.0	100.0	100.0
- Amortización	13.1	12.8	12.8
- Adefas	2.5	2.2	2.1
GASTO NETO	84.4	85.0	85.1
Participaciones y Estímulos Fiscales	7.2	7.9	7.9
Intereses	21.2	18.8	18.8
Gasto Programable	56.0	58.3	58.3

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1984

GOBIERNO FEDERAL

(Millones de Pesos)

Concepto	Original	E s t i m a d o 1984		Variaciones	
	1983 (a)	I (b)	II (c)	d=b/a	e=c/a
GASTO BRUTO	4 489.9	7 531.0	7 720.0	67.7	71.9
- Amortización	564.2	1 024.8	1 053.0	81.6	86.6
- Adefas	175.0	260.0	260.0	48.6	48.6
GASTO NETO	3 750.7	6 246.2	6 407.0	66.5	70.8
Participaciones y Estímulos Fiscales	513.1	942.6	966.2	83.7	88.3
Intereses	967.6	1 513.1	1 548.2	56.4	60.0
Gasto Programable	2 270.0	3 790.5	3 892.6	67.0	71.5
ESTRUCTURA PORCENTUAL					
GASTO BRUTO	100.0	100.0	100.0		
- Amortización	12.6	13.6	13.6		
- Adefas	3.9	3.5	3.4		
GASTO NETO	83.5	82.9	83.0		
Participaciones y Estímulos Fiscales	11.4	12.5	12.5		
Intereses	21.5	20.1	20.1		
Gasto Programable	50.6	50.3	50.4		

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1984
ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS
(Miles de Millones de Pesos)

C o n c e p t o	Original	E s t i m a d o 1984		Variaciones	
	1983 (a)	I (b)	II (c)	d=b/a	e=c/a
Gasto Bruto	3 084.2	4 888.9	5 010.0	58.6	62.4
Amortización	368.8	497.9	509.0	35.0	38.0
Gasto Neto	2 715.4	4 391.0	4 501.0	61.7	65.8
Intereses	746.3 ^{1/}	731.8	750.1	(1.9)	0.5
Gasto Programable	1 969.1	3 659.2	3 750.9	85.8	90.5
ESTRUCTURA PORCENTUAL					
Gasto Bruto	100.0	100.0	100.0		
Amortización	12.0	10.2	10.2		
Gasto Neto	88.0	89.8	89.8		
Intereses	24.2	15.0	15.0		
Gasto Programable	63.8	74.8	74.8		

1/ Incluye 204 miles de millones de pesos de reserva para apoyos y reestructuración - financiera.

3-IX-83

ESTIMACION DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA 1984
RELACIONES RESPECTO AL PIB

C o n c e p t o	1983	ESTIMADO 1984	
	Esperado	I	II
GASTO BRUTO	52.5	45.6	45.6
- Amortización	5.9	5.8	5.8
- Adefas	1.1	1.0	1.0
GASTO NETO	45.5	38.8	38.8
Participaciones y Estímulos	3.3	3.6	3.6
Intereses	13.0	8.6	8.6
Gasto Programable	29.2	26.6	26.6

3-IX-83.

RELACION PORCENTUAL DEL GASTO CORRIENTE Y OTROS
RESPECTO AL PIB

Miles de Millones de Pesos

AÑOS	P I B	Gasto Sectorizable		Participación Relativa	
		Total	Corriente y Otros	Total	Corriente y Otros
1977	1 849.3	440.0	340.2	23.8	18.4
1978	2 337.4	571.2	412.5	24.4	17.6
1979	3 067.5	763.7	513.9	24.9	16.8
1980	4 276.6	1 146.9	720.6	26.8	16.8
1981	5 858.4	1 803.2	1 251.0	30.8	21.4
1982	9 255.8	2 779.8	1 917.0	30.0	20.7
1983	16 160.4	4 728.3 ^{1/}	3 499.2 ^{1/}	29.2	21.7
1984	26 137.2	6 946.7	4 803.5	26.6	18.4
1984	26 790.6	7 122.2	4 925.4	26.6	18.4

^{1/} Presupuesto Modificado Esperado

3-IX-83

RELACION PORCENTUAL DE LA INVERSION FISICA
CON RESPECTO AL PIB
Miles de Millones de Pesos
PRECIOS CORRIENTES

AÑOS	P. I. B.	Inversión Física		Participación Relativa	
		Gobierno Federal	Org. y Empresas <u>2/</u>	Gob. Fed.	Org. y Emp.
1977	1 849.3	44.3	55.5	2.4	3.0
1978	2 337.4	59.5	99.2	2.6	4.2
1979	3 067.5	94.4	155.4	3.1	5.1
1980	4 276.6	209.0	217.3	4.9	5.1
1981	5 858.4	302.3	249.9	5.2	6.0
1982	9 255.8 <u>E/</u>	422.6	440.2	4.6	4.8
1983	16 160.4 <u>E/</u>	734.6 <u>1/</u>	455.3 <u>1/</u>	4.6	2.8
1984	26 137.2 <u>E/</u>	1 359.1	784.1	5.2	3.0
1984	26 790.6 <u>E/</u>	1 393.1	803.7	5.2	3.0

E/ Preliminar

E/ Estimado

1/ Proyecto original del Presupuesto de la Federación

2/ No incluye transferencias

3-IX-83.

PROPOSITOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA DE GASTO PUBLICO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO QUE SIRVIERON DE ORIENTACION PARA ESTA PROPUESTA

ANEXO I

1. Disminución de la proporción del gasto neto total en el producto en alrededor de dos puntos adicionales después de 1983.
2. Disminución importante en los pagos de intereses de la deuda interna y externa como proporción del gasto total.
3. Contener el crecimiento del gasto corriente como resultado de la reestructuración de subsidios.
4. Reorientación del gasto público, acompañada de la moderación en su crecimiento.
5. Reorientación de la inversión pública en torno a las prioridades de empleo, bienestar social e infraestructura.
6. Inicialmente el esfuerzo de producción se sustentará en mayor medida, en el aprovechamiento más intenso de la capacidad productiva ya instalada.
7. El gasto de inversión dará prioridad a los sectores menos intensivos de capital, dada la infraestructura ya existente, en especial en

la industria petrolera, y promoverá la mejor articulación de la industria paraestatal y manufacturera.

8. Las transferencias a Estados y Municipios, como instrumento de apoyo al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales y de reorientación regional del bienestar, aumentarán su proporción en el gasto neto del sector presupuestal.

9. Se contendrá el crecimiento del gasto corriente.

10. Se reforzará la dimensión social del gasto a través de la atención prioritaria a las necesidades básicas, la reestructuración de subsidios con propósitos explícitos de redistribución del ingreso y la reorientación de la inversión pública para aumentar la generación de empleos por peso invertido.

11. Se promoverá la descentralización de actividades productivas y se mantendrá y fortalecerá la participación gubernamental en áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

12. Los sectores de comunicaciones y transportes, desarrollo rural y bienestar social aumentarán conjuntamente su participación en el gasto total de 46.4% en promedio en 1977-1982 a alrededor de 60% en 1984-1988.

13. La inversión pública en el sector agropecuario elevará su participación en promedio para el período 1984-1988.

14. La inversión pública en el sector agropecuario, junto con las inversiones productivas, los programas de salud, vivienda, comunicaciones y transportes, orientados al campo, se integrarán en la estrategia de desarrollo rural.

15. Se logrará una mejor atención a los servicios públicos esenciales como educación, salud y seguridad pública.

16. Se logrará una disminución del gasto corriente del sector presupuestal-excluyendo intereses- en 2% del PIB de 1985 a 1988, con respecto a 1982.

17.- El pago de intereses por su parte, disminuirá en 3% entre dichos períodos.

De esta forma el gasto neto total del sector público representaría en promedio alrededor del 36% del PIB durante el período 1985-1988.

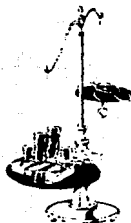
Este esfuerzo permitirá que el gasto de capital se eleve durante ese mismo período alrededor de 1.5 puntos del PIB con respecto al período 1977-1982.

18.- La participación del Sector Energético en la inversión pública - bajaría del 37% en promedio durante el período 1977-1982, al 28% du-

rante el período 1984-1988.

19.- La importante ampliación de la capacidad productiva ya realizada en la industria petrolera y las metas asignadas al sector permitirán disminuir en forma relativa, los recursos canalizados a éste, atendiendo y consolidando lo realizado. Ello dará márgenes para una reasignación presupuestal que coadyuve a la reestructuración y fortalecimiento del -- resto de la industria paraestatal.

3-DX-83.



INDICADORES ECONÓMICOS 1982 - 1989

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB (Nominal)	9,797.8	17,878.7	29,471.6	47,402.5	79,353.4	195,614.5	408,931.1	497,663.0
PIB Real	1,811.7	4,628.9	4,776.0	4,919.9	4,725.3	4,792.9	4,812.1	4,884.3
Consumo Total (Real B. 1980)	3,500.9	3,401.4	3,529.4	3,691.2	3,557.5	3,510.2	3,527.8	3,566.6
Consumo Privado	1,016.0	2,882.7	2,976.6	3,073.4	2,988.0	2,946.2	2,969.8	3,005.4
Consumo Público	504.9	518.6	552.8	557.8	569.5	564.0	569.1	572.0
Inversión Bruta Fija	1,070.4	767.7	817.0	883.6	777.2	771.4	739.6	784.7
Privada	596.8	464.7	501.6	570.5	504.9	515.2	521.4	558.9
Pública	473.5	303.0	315.4	313.1	272.3	256.2	238.6	226.2
C.P.P.	40.4	56.6	51.1	56.1	80.9	94.6	67.3	37.4
Tipo de Cambio								
Controlado Promedio Anual	57.44	120.17	167.77	256.96	611.35	1,366.73	2,250.28	2,405.7
Livre Promedio anual	57.18	150.29	185.19	310.28	637.88	1,405.81	2,289.58	2,446.2
Índice Nat. de Precios al Consumidor	303.6	612.9	1,014.1	1,599.7	2,979.2	6,906.6	14,788.8	18,074.5
Var. Anual Promedio	58.9	101.9	65.5	57.7	86.2	131.8	114.1	22.2
Var. Anual Acum. (DIC, DIC.)	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.0	18.0
Deflactor de Consumo Público	2.0	3.0	4.9	7.8	12.7	30.3	n.d.	n.d.
Deflactor de Consumo Privado	2.0	3.8	6.2	9.9	18.0	42.7	n.d.	n.d.
Deflactor de Formación Bruta de Capital Fijo	2.1	4.1	6.5	10.3	19.8	47.7	n.d.	n.d.
Deflactor del P.I.B.	2.0	3.9	6.1	9.6	16.8	40.8	81.98	101.98
Balanza Comercial Total	6,792.7	13,761.1	12,941.7	8,451.6	4,598.5	8,433.3	1,870.6	443.4
Exportaciones	21,229.7	22,312.0	24,196.0	21,663.8	16,030.9	20,656.2	20,490.4	21,180.9
Petróleos	16,477.4	16,917.2	16,601.3	14,766.6	6,307.2	8,629.8	6,591.7	5,196.7
No Petróleos	4,752.5	6,294.8	7,594.7	6,897.2	9,723.7	12,026.4	13,858.7	15,984.2
Importaciones	14,137.0	8,550.9	11,254.3	13,212.2	11,432.4	12,222.9	18,579.8	20,734.5

Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática; Banco de México, Mercado de Valores. (Varios Números)

Editado en Agenda Presupuestal 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

PRINCIPALES AGREGADOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO 1982-1989

(Miles de Millones de Pesos)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 E/	1989 A
GASTO TOTAL	4,814.5	8,393.1	13,168.5	20,124.0	40,812.7	105,609.0	216,792.2	246,700.9
Gobierno Federal 1/	2,824.3	4,658.8	7,012.6	11,457.7	26,125.0	73,084.7	158,121.7	181,011.7
Organismos y Empresas	1,990.2	3,734.3	6,155.9	8,666.3	14,706.6	32,524.3	58,670.5	65,689.2
GASTO NEGRO DEVENGADO	4,358.3	7,425.2	11,668.9	18,063.9	33,481.5	84,947.3	157,213.0	174,170.2
Gobierno Federal	2,609.7	4,146.8	6,149.9	10,466.0	20,744.5	56,315.4	105,583.4	119,470.7
Organismos y Empresas	1,748.5	3,278.5	5,519.0	7,597.9	12,737.0	28,631.9	51,629.6	54,700.5
GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	2,658.0	4,246.1	7,141.3	10,572.6	17,196.8	39,222.7	71,667.4	81,547.4
Gobierno Federal 2/	1,375.03/	1,673.6	2,727.3	4,299.5	6,420.0	14,484.3	27,879.7	31,111.1
Organismos y Empresas	1,483.0	2,572.5	4,414.0	6,273.1	10,776.8	24,738.4	43,787.7	50,436.3
INVERSION FISICA	714.0	948.4	1,490.1	2,082.5	3,183.6	7,272.2	13,419.8	13,123.9
Gobierno Federal (Directa) 1/	215.5	300.2	526.7	715.8	1,088.7	2,108.8	3,743.4	3,711.1
Organismos y Empresas	498.5	648.2	963.4	1,366.7	2,100.9	5,163.4	9,676.4	9,412.8
SERVICIO DE LA DEUDA	1,920.0	1,561.3	5,284.3	8,183.9	21,556.1	61,172.7	131,302.0	148,000.4
Gobierno Federal	1,412.9	2,309.4	3,162.5	5,790.7	12,656.2	33,386.8	116,819.4	133,400.9
Organismos y Empresas	507.1	1,161.9	1,921.8	2,393.2	1,900.9	7,785.9	14,482.6	14,599.5
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	796.6	1,402.3	2,078.4	3,107.7	3,737.7	9,771.9	16,871.1	19,046.4
Controladas	371.4	708.6	1,054.7	1,567.7	1,760.0	4,143.7	7,415.7	7,427.7
No Controladas	425.2	693.7	1,023.7	1,540.0	1,977.7	5,628.2	9,455.4	11,618.7

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1987. Presupuesto de Egresos de la Federación 1988-1989.

E/ Esperado

A/ Aprobado por la II. Cámara de Diputados.

1/ Excluye 26.9 mil millones de cuentas al ISSSTE en 1982, 1 064.3 en 1988 y 1 209.6 para 1989

2/ Excluye transferencias a entidades en Presupuesto. En 1986 excluye además 188.7 mil millones por inversiones financieras y cuentas al ISSSTE y FOMISSSTE. En 1987 por este último concepto se excluyen 506.4 mil millones de pesos.

3/ Además de las transferencias a entidades controladas por 321.4, excluye 26.9 mil millones de cuentas al ISSSTE.

4/ Incluye 8.3 mil millones de Egresos Extraordinarios en 1982, 7.3 en 1983 y 49.0 en 1989.

Editado en Agenda Presupueatal 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

PRINCIPALES AGRÉGADOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO 1982 - 1989

(% con respecto al PIB)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
GASTO TOTAL	49.2	46.9	45.3	42.5	51.5	54.0	53.0	49.7
Gobierno Federal	28.9	26.0	23.8	24.2	32.9	37.4	38.7	36.9
Organismos y Empresas	20.3	20.9	21.5	18.3	18.6	16.6	14.3	12.8
GASTO NETO	44.6	41.5	39.6	38.1	42.2	43.4	38.1	31.2
Gobierno Federal	26.7	23.2	20.9	22.1	26.1	28.8	25.8	20.0
Organismos y Empresas	17.9	18.3	18.7	16.0	16.1	14.6	12.3	11.2
GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	27.1	23.7	24.2	22.3	21.7	20.0	17.5	16.8
Gobierno Federal	12.0	9.4	9.2	9.1	8.1	7.4	6.8	6.8
Organismos y Empresas	15.1	14.3	15.0	13.2	13.6	12.6	10.7	10.0
INVERSION FISICA	7.3	5.3	5.1	4.4	4.0	3.7	3.3	2.8
Gobierno Federal Directo	2.2	1.7	1.8	1.5	1.4	1.1	0.9	1.0
Organismos y Empresas	5.1	3.6	3.3	2.9	2.6	2.6	2.4	1.8
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	8.0	7.8	7.1	6.6	6.0	5.0	4.1	3.9
Controladas	3.2	4.0	3.6	3.3	2.9	2.1	1.5	1.5
No Controladas	4.8	3.8	3.5	3.3	3.1	2.9	2.6	2.4
SERVICIO DE LA DEUDA	19.6	19.9	17.9	17.3	27.2	31.3	32.1	29.0
Gobierno Federal	14.4	13.4	11.4	12.2	22.2	27.3	28.5	27.1
Organismos y Empresas	5.2	6.5	6.5	5.1	5.0	4.0	3.6	2.9



CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

En la presente investigación se relacionó la programación de actividades del sector público mexicano con la planeación y la presupuestación, al precisar los instrumentos normativos de mediano --plazo (Plan Nacional de Desarrollo y Programas Nacionales de Mediano Plazo), así como los instrumentos operativos de corto plazo (Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos de la Federación) interpretándose el Proceso de Planeación en el contexto del cambio social, se buscó la superación de los planteamientos rígidos que limitan dicho cambio.

Para visualizar ese proceso se partió con las definiciones del --marco conceptual de planeación, programación, presupuestación y asimismo sentar las bases de los principios, etapas y niveles programático-presupuestales.

Se expresó un esbozo histórico (1928-1976) de los antecedentes de la planeación económica social del gobierno mexicano, para iniciarse el análisis a partir de 1977, año en que se implanta el --presupuesto por programas en el sector público, explicando los diversos instrumentos que ha formulado dicho sector y su interrelación con los sectores social y privado que caracterizan a la economía mixta mexicana.

Se analizó la etapa programático-presupuestal, destacando los aspectos teórico-prácticos de dicha etapa, a partir de la concertación de las aperturas programáticas, para comprender y reproducir en el pensamiento conceptual las diferentes relaciones, así como los principales instrumentos de operación, tanto normativos como administrativos.

La vinculación teórica-práctica ha permitido relacionar y determi

nar la programación entre los instrumentos normativos de mediano plazo (Plan Nacional de Desarrollo y Programas de Mediano Plazo Sectoriales), con los instrumentos operativos de corto plazo -- (Programas Operativos Anuales y Presupuesto de Egresos de la Federación), especialmente analizándose la normatividad de este último instrumento, así como interrelaciones en la política económica y la política de gasto público federal.

En la vinculación de la teoría con la realidad concreta de los aspectos de la planeación-programación-presupuestación se fundamentó el marco teórico-conceptual de dichos términos reforzándolo con datos empíricos para alcanzar el conocimiento científico.

Se utilizó el método de la economía política, lo cual consiste en avanzar sistemática y ordenadamente de lo más abstracto a lo más concreto, este método científico es para el pensamiento, la manera de apropiarse lo concreto, o sea la forma de reproducirlo en lo concreto pensado. Asimismo se aplicó la teoría del desarrollo capitalista, para así comprender y explicar en una esfera amplia los fenómenos reales y concretos.

Se comprende que el principio de la abstracción no personifica el conocimiento; el problema reside en su aplicación, o sea se debe decidir de alguna manera de qué hacer y de qué no hacer abstracción.

En el proceso del conocimiento científico es importante diferenciar y destacar lo relevante de lo que no lo es. Pero para que esto sea posible debemos entender qué es esencial y hacer su análisis, ésta es la esencia de la abstracción.

Se sabe que la metodología de la investigación en las ciencias sociales puede plantear cuestiones pero desafortunadamente, ésta no puede determinar respuestas hechas. Si dicha metodología pudiera personificar respuestas, el proceso del entendimiento cien

tífico sería simple. En la práctica es necesario formular hipótesis de lo que es esencial, escudriñar por medio de éstas y corroborar las conclusiones con los datos de la experiencia concreta. Por lo tanto, lo que aquí se investigó es la apropiación del proceso del cambio social y poner en claro la interrelación de los factores económicos y no económicos en el conjunto de la vida colectiva.

En consecuencia, la clave del cambio social se encuentra en la actualidad en los movimientos del modo de producción capitalista. Así, las fuerzas económicas en acción se personifican en conflictos de clase, inmersas en el capitalismo contemporáneo como en los modos de producción que le antecedieron.

De lo anterior se desprende que las relaciones económicas vigentes se expresan en el fondo y en la forma de conflictos de clase, en relación entre la burguesía y el proletariado, siendo éstos elementos esenciales para comprender la teoría arriba mencionada, por ello aquí se trató de separar y analizar por el método de la economía política dichos elementos, conviene apuntar que el sistema de economía mixta que vivimos está regido por la ley fundamental del cambio, de acuerdo a ésta nada es estable, las sociedades como los individuos estamos en perpetuo y continuo movimiento.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación, uno de los principales instrumentos operativos de corto plazo lo constituye el Programa Operativo Anual, asimismo, las dependencias y entidades paraestatales del Sector Público Mexicano tienen la obligación de elaborar dicho instrumento de acuerdo a la Ley de Planeación, ya que éste debe coadyuvar a la consolidación de la técnica del presupuesto por programas que realizan dichas dependencias y entidades del sector público.

El Programa Operativo Anual representa el vínculo entre la pro--

gramación de mediano plazo (Instrumentos normativos: Plan Nacional de Desarrollo y Programas Nacionales de carácter sectorial) y de corto plazo (Instrumentos operativos: Programa Operativo - Anual y Presupuesto de Egresos de la Federación), toda vez que su finalidad es la de proporcionar orientaciones específicas para la formulación del anteproyecto de presupuesto.

Asimismo el principal elemento de vinculación entre los programas nacionales de mediano plazo y los de corto plazo lo constituye la apertura programática (estructuras funcional programáticas por sector administrativo) que concertan las dependencias - coordinadoras de sector y las entidades del sector público federal.

También, la finalidad de los Programas Operativos Anuales es de que se transformen en insumos para la elaboración de rangos de gasto y del anteproyecto de presupuesto.

Por otra parte los Programas Operativos Anuales, deben consignar las estructuras programáticas, para poder identificar y de terminar las metas y unidades de medida en el proceso de planeación-presupuestación.

El presupuesto por programas que elabora y ejecuta el sector público mexicano debería de promover una mayor corresponsabilidad del crecimiento económico entre los sectores privado y social a partir de las vertientes de coordinación, concertación e inducción, para plasmarse en la vertiente obligatoria del programa - de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para la formulación de un verdadero proceso de planeación del futuro inmediato, es necesario encontrar la solución a los problemas socio-económicos e ideológicos en el seno de la sociedad mexicana actual.

sólo en una economía planeada, en la que toda la Nación domine - racionalmente las fuerzas sociales y económicas, el ser genérico logrará participar de la responsabilidad de la dirección y aplicar en su trabajo la inteligencia creadora de que ésta dotada. En la sociedad mexicana lo que interesa es que se restituya al individuo la posibilidad de ejercer su fuerza de trabajo; que los fin nes de la sociedad y los del individuo lleguen a ser semejantes no tan solo ideológicamente, sino en la realidad concreta, y - así, pueda aplicar activamente sus esfuerzos y su razón en su - trabajo, realizándolo como algo por lo cual pueda sentirse res- - ponsable en tanto personifica una actividad que posee sentido y propósitos en función de sus propios fines humanos.

Los fenómenos se encuentran en relación y dependencia mutuas, por lo que los conceptos sobre diversos fenómenos de la realidad se encuentran formando sistemas conceptuales (hipótesis).

Cuanto mayor sea la vinculación de los instrumentos normativos, - de mediano plazo (Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales de Mediano Plazo) en relación a los instrumentos operativos de corto plazo (Programa Operativo Anual y Presupuesto de - Egresos de la Federación), del Sector Público Mexicano, mayor será la vinculación de su política económica y social, lo cual for talecerá a dicho sector en cuanto la rectoría del Estado en el - interior del país y será menos vulnerable a los desequilibrios - del exterior.

A través de la información teórica y empírica se puede conocer la realidad objetiva por medio de la práctica científica, dicha hipótesis vincula los diversos instrumentos del Sistema de Planeación Nacional de Desarrollo.

El Proceso de Planeación constituye la estrategia y mecanismo de acción de corto plazo a través del cual la Secretaría de Programación y Presupuesto plantea y orienta las actividades de planea

ción, programación y presupuestación que efectúan anualmente las dependencias y entidades del Sector Público Federal. Para efectos del desarrollo de las actividades de programación y presupuestación, se definen asimismo, las responsabilidades y fechas en las que debe llevarse a cabo su realización. Su elaboración ha permitido incorporar paulatinamente los avances que año tras año se van obteniendo como producto de las experiencias de su ejecución y del perfeccionamiento de los instrumentos y acciones que en el mismo se generan.

Como se puede apreciar en la exposición que se hace en esta investigación, el Proceso de Planeación sigue enfrentando una seria problemática, tanto en la etapa preliminar como en la etapa definitiva en que se planteó desarrollar la programación presupuestación anual. Por tal motivo, se pretende dar a conocer aquellos aspectos en los que se presentaron limitantes y a partir de esos hechos, presentar alternativas para su solución.

Uno de los principales problemas que se sigue presentando en el proceso, se refiere a los desfases de las actividades programadas y a la falta de oportunidad en la comunicación de metodologías, lineamientos e instrumentos programático presupuestarios.

El presupuesto preliminar sigue siendo el instrumento que en la práctica se ha significado por su utilidad en la definición de los rangos de gasto, los que a su vez constituyen la base para la asignación de los recursos y la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto, por ello es que le dan más prioridad en las tareas de la primera etapa del proceso.

En ese sentido, se pudo apreciar que existió una contradicción metodológica en la elaboración de Programas Operativos Anuales, debido a que su planteamiento en dos etapas no procedió los resultados positivos que permitirían orientar la elaboración de los anteproyectos de presupuesto, inclusive, su formulación definitiva

va no se dió, debido a que una vez aprobado el presupuesto, las dependencias están inmersas en otras actividades y no prestan la necesaria atención a este requerimiento; en cambio las actividades para la elaboración del Presupuesto Preliminar que no tienen ningún fundamento jurídico como lo tienen los Programas Operativos Anuales, sí se realiza como una actividad sustantiva, aunque su formulación sea interna a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De acuerdo a la experiencia obtenida en 1984-1988 el Programa Operativo Anual además de no haberse elaborado por diversos sectores administrativos, no representó un instrumento que contribuyera al logro de los objetivos y metas para los que fue creado, ya que su formulación se planteó solamente como algo formal. Es por ello que se recomienda que su formulación se realice en una sola etapa que sea anterior a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el objeto que realmente funja como elemento sustantivo en la elaboración de éste.

En el contexto anterior y a fin de adecuar y dar congruencia a los instrumentos programático-presupuestarios donde impactan las modificaciones que se llevan a cabo en la estructura programática, se debe reordenar la naturaleza del gasto corriente y de capital de la Clasificación por Objeto del Gasto, debido a la estrecha relación que ésta tiene con el Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal.

De acuerdo a lo anterior, la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se deberá realizar a través de los Programas Sectoriales e Institucionales de Mediano Plazo, Programas Operativos Anuales y el Programa Operativo Anual Macro que señala el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Esos programas se deberán ejecutar a través de cuatro vertientes: obligatoria, concertada, coordinada e inducida. Con el sustento

de estas vertientes y la Ley de Planeación en la cual se señala, precisar los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo; a través de programas sectoriales que cubran los distintos ámbitos - de la vida nacional para enfrentar los problemas y atender el de sarrollo de las regiones que el propio Plan identifica como -- prioritarios.

Además, se deberán formular los programas especiales y regionales en los términos de la Ley de Planeación. Los programas --- anuales serán todos de tipo sectorial administrativo. El principal elemento de vinculación entre los programas sectoriales, los programas anuales y el programa Presupuesto de Egresos de - la Federación lo constituye la apertura programática de las de pendencias y entidades del Sector Público Federal.

Las tareas implicadas en el proceso de elaboración de tales pro gramas, y las correspondientes actividades de programación pre supuestación, se deberán llevar a cabo de acuerdo con los guio nes y el calendario elaborados en el seno de los Comités Técni cos de Instrumentación del Plan.

Esos comités constituyen un mecanismo en el que se identifica y analiza la congruencia que debe existir entre la planeación, la programación y la presupuestación. En ellos deberán participar el representante del Coordinador de Sector; los de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación; así como los representantes de las áreas de - Planeación, Control Presupuestal y Programación Presupuestación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En la primera etapa y parte de la segunda para la formulación - de los programas sectoriales, cada sector administrativo se de berá identificar y precisar su participación en los diversos - programas especiales y regionales establecidos, de acuerdo con sus atribuciones, constituyendo la suma de sus aportaciones, la

primera aproximación del programa sectorial de mediano plazo y, se deberá buscar su congruencia y complementariedad intersectorial, lográndose así los programas de mediano plazo especiales y regionales definitivos.

Para la formulación de los programas de mediano plazo especiales y regionales, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá presentar un guión general, el cual deberá detallarse por los responsables de cada tema, respetando su estructura y contenido básico.

Los programas sectoriales de mediano plazo deberán ser elaborados en dos etapas: Primera Etapa.- Incluye los requerimientos mínimos que comprenderán los siguientes apartados: Metas de resultados para 1989 y para el período sexenal 1989-1994; acciones de gasto público de acuerdo a la apertura programática; proyectos estratégicos incluyendo metas anualizadas 1989-1994 para Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Esos puntos deberán observar la estrategia, objetivos y prioridades que presenta el Plan Nacional de Desarrollo, así como con la previsión de recursos.

En la segunda etapa.- Deberá complementarse el guión del Programa Sectorial de Mediano Plazo, hasta terminar su elaboración, esta etapa deberá incluir: la profundización del diagnóstico, de los objetivos y de la estrategia contenidos en el Plan; la revisión de metas y la previsión de recursos; manejo de instrumentos de política económica y social; y los criterios y acciones de concertación de los sectores social y privado y coordinación con los gobiernos de los Estados.

Para los programas especiales y regionales de su dimensión intersectorial será necesario realizar reuniones en los Comités Técni

cos para la instrumentación del plan de carácter intersectorial.

El propósito que se persigue al ordenar de esa manera la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo es insertar aquellos capítulos que tienen una incidencia directa y significativa en el proceso de programación presupuestación anual.

Por otra parte, se sugiere a representantes del Sector Público Mexicano, demostrar a sus acreedores internacionales que económica y legalmente en un andamiaje jurídico sólido, el problema de la deuda externa sólo se trasladará, sin solución de fondo, a las futuras generaciones.

Es preciso insistir en que las negociaciones sean globales y no caso por caso porque finalmente las recetas se aplican de manera similar, por ésto, México deberá promover una Convención Internacional de Países Deudores en Desarrollo con el propósito de negociar con el bloque de bancos acreedores en condiciones económicas, jurídicas y políticas de mayor fuerza; en el marco de una convención debe buscarse un trato justo a las naciones deudoras, a fin de que el problema de la deuda externa deje de ser considerado un conflicto entre banqueros y comerciantes, y se le considere como lo que es, un problema entre naciones.

Para corregir el marco jurídico aplicable a la deuda externa mexicana, buscar una solución al problema, se recomienda: modificar la ley general de deuda pública y la Ley Orgánica del Congreso a fin de establecer un ordenamiento legal que permita al Poder Legislativo cumplir con las atribuciones que le señala la Constitución, que el Ejecutivo someta a la aprobación del Congreso los empréstitos que contraiga en el futuro. Iniciar la revisión integral de la deuda nacional y reconsiderar la que se contrató en ejercicio de una facultad que el Congreso no estaba en condiciones de otorgar. Instar al Ejecutivo a que someta a la consideración del Senado los actos jurídicos que celebre con organismos.

No debe dejarse pendiente la formulación de un esquema jurídico económico sólido que revierta además la actitud de organismos financieros internacionales que se han convertido en vigilantes de la humanidad y continúen pasando por encima de los derechos socioeconómicos de los gobiernos deudores. De lo contrario, las soluciones sólo serán temporales y las futuras generaciones se verán afectadas.

Se sabe que el mejor fundamento para cualquier estado, sea nuevo, viejo o mixto lo constituyen, las buenas leyes y fuerzas semejantes relacionadas con la astucia. La grandeza y la gloria de un estado contemporáneo, consiste en evitar en la vida política los términos -

medios; sólo los Estados modernos son siempre decisivos en sus resoluciones y el Sector Público puede y debe ofrecer un bienestar común a todos los mexicanos.

Además de las consideraciones y recomendaciones anteriores, cabe elucidar que en esta disertación acerca del Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación del Sector Público Mexicano, se realizó la trabazón teórica-práctica, expresándose los aspectos generales del Sistema de Planeación Nacional, del Plan de Desarrollo Nacional, los Programas Normativos de Mediano Plazo y los Operativos de Corto Plazo; así como los documentos mínimos indispensables que utilizan, concretamente, los diferentes sectores administrativos que se encuentran dispersos, y que sólo unas cuantas personas, que llevan a la práctica dicho proceso, los conocen.

También, lo relevante ha sido escudriñar el quid de la cuestión y la esencia del Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación, al vincular y diferenciar su dinámica, interrelación y fuerzas respectivas con el objeto de que sea entendible y comprendido, tanto por políticos como por técnicos, en sus aspectos generales y particulares, al presentarse elementos de juicio que puedan ser retomados, principalmente por quienes personifican y representan a la H. Cámara de Diputados del presente, así como del porvenir, (sobre to

do el agregado del último apartado, relativo a la estimación de Rangos de Gasto para el Sector Público), y se ejercite actualizándolo, - convirtiéndolo complejo en simple con el objeto de obtener la capacidad suficiente para la determinación de políticas nacionales en lo económico y lo social; y por lo tanto allegarse de mejores elementos encaminados hacia la objeción y réplica con modificaciones concretas a la propuesta del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Poder Ejecutivo les presenta año tras año; y por consiguiente, se pueda influir en la toma de decisiones y para que realmente la planeación y programación determinen la presupuestación; y no suceda a la inversa, como paradójicamente se ha venido aplicando en el Sector Público Mexicano hasta la actualidad.

Respecto al párrafo anterior, se sugiere al Poder Legislativo elaborar una propuesta de lineamientos para modificar anticipadamente el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (tomando como guía metodológica, el complemento del último apartado, así como la información actualizada que anualmente se publica en la Agenda Presupuestal y que edita la SPP) y obtenerse una estimación del gasto presupuestal del Sector Público, enfocándolo hacia el logro de una estabilidad y desarrollo que beneficie a toda la población; - modificándose principalmente, el porcentaje menor destinado al pago de la deuda tanto externa como interna de dicho presupuesto y para-

lelamente se canalice al desenvolvimiento del proyecto nacional y a las potencialidades productivas y de escolaridad idóneas para fomentar el desarrollo de la sociedad mexicana en general.

Por otra parte, cabe aclarar que van implícitos y explícitos en este trabajo las etapas, los conceptos, los pasos, los medios de relación de manera sistemática, con el objeto de planear, revolucionar y - - transformar el entendimiento humano, o sea, un proceso sistematizado y consciente para disponer de un "medio de relación" y obtener, entonces, una mayor inteligencia que pueda ser utilizada por cualquier persona, siempre y cuando se practique. Por ello, se procuró aplicar metodicamente dichas etapas al Proceso de Planeación para la Programación-Presupuestación, ya que toda obra es resultado de la inteligencia. Dichos medios de relación pueden ser, en consecuencia, sistematizados por cualquier persona en los diferentes niveles educativos, tanto por los profesores e investigadores de las ciencias exactas como por los de las ciencias sociales.

Al trasladar, semejantizar y sintetizar lo expresado a través de esta disertación, se entiende y comprende que la función del Sector Público Mexicano en su proceso de planeación para la programación-presupuestación va relacionado con el Estado moderno, por lo consiguiente, éste debe y puede contribuir con su intervención rectora en la economía hacia el desarrollo de la vida política, económica y so-

cial de la colectividad en sus potencialidades productivas y democráticas; también, transformar el modo de producción de la vida material que determina el proceso de vida en general y paralelamente crear las condiciones materiales y socialmente necesarias para que los ciudadanos lleguen a pensar que la libertad y la espontaneidad constituyen los objetivos de todo ser humano, logrando el genuino sentimiento de felicidad del hombre y consecuentemente éste pueda buscar potencialmente, de manera sencilla, por sí mismo y acorde con su respectiva capacidad, la plena realización del ser integral, el cual abarca la personalidad completa del ser genérico democrático, tanto en su corporeidad, afectividad, mentalidad y espíritu, o sea, en todas sus facetas; y por consiguiente, sea posible establecer normas de conducta y juicios de valoración que sean objetivamente racionales y válidos para todos los mexicanos.

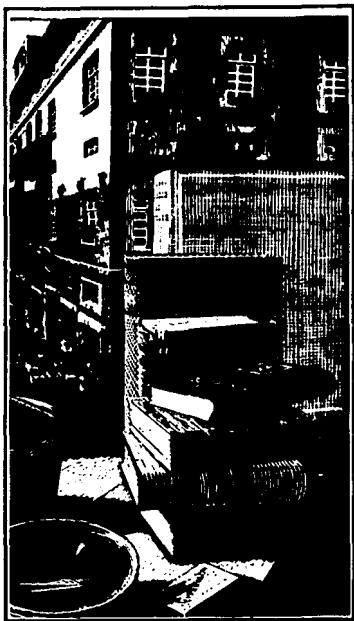
Considerando lo anterior, se sabe que lo importante para cualquier país es el proceso de enseñanza-aprendizaje para el progreso y desarrollo en general y el Sector Público Mexicano, puede llevarlo a la práctica, ya que tiene y puede personificar la autoridad racional, tal cual tiene su fuente en la eficacia y eficiencia potencialmente productiva, tanto individual y en grupo, entonces, la persona e institución, cuya autoridad es respetada, ejerce competentemente su función en la tarea que le confían aquéllos que se la confieren.

En consecuencia, el proceso de enseñanza-aprendizaje, por su semejanza al proceso de planeación para la programación-presupuestación, tiene gran relevancia para la transformación y mejoramiento de la sociedad mexicana en todos los niveles educativos-elemental, medio y superior, tanto técnico como científico- siendo dicho proceso uno de los medios para que todos los individuos mexicanos y así mismo los países latinoamericanos puedan lograr la integración y el progreso continuo. Desde este punto de vista, se desprende que el Sector Público Mexicano tiene las atribuciones constitucionales para determinar el contenido y los métodos educativos hacia la implantación de dicho proceso y llevarlo a la práctica de una manera metódica y sistemática.

Se sabe que los "Medios de Relación" arriba señalados, pueden enseñarse y aprenderse; también, que la mayor escolaridad eleva la productividad en todas las ramas de la actividad económica, por consiguiente, es importante, la aplicación de dicho procedimiento para revolucionar la inteligencia de todos los mexicanos a través del proceso educacional del sistema educativo nacional. De llevarse a la práctica en la actualidad por el gobierno mexicano, un programa educativo para el desarrollo económico y social que implante conscientemente el proceso que revolucione la inteligencia de todos los individuos, sería el paso más trascendental en su historia.

Todo mundo sabe que la orientación productiva es la base de la liber tad, la virtud y la felicidad; y que en el presente y el porvenir, la potencialidad de los países se mide y se medirá por el número de - mentes de capacidad desarrollada que poseen y que posean, ya que estas personas mentalmente transformadas serán las que determina - rán el grado de progreso de cada país. Por consiguiente quienes -- personifican y representan el Sector Público Mexicano 1989-1994, de berán ser quienes proporcionen y propongan la incorporación de los "Medios de Relación" para revolucionar la inteligencia en todos los niveles de escolaridad; con lo cual se logrará un beneficio inelucta - ble para el país, Latinoamérica y la humanidad. Cabe destacar que quienes implanten, realicen y lleven a la práctica dicho proceso pa - sarán a ser figuras y héroes genéricos que nadie jamás les podrá desconocer, dándose el paso más relevante en el nivel del proceso de la concepción dialéctica materialista de la historia, y entonces - el individuo pueda obtener tanto un pensamiento productivo como una elevada escolaridad y productividad en todos los sectores económicos y sociales de México.

J. H. C. Nov. 1989.



BIBLIOGRAFIA

METODOLOGIA:

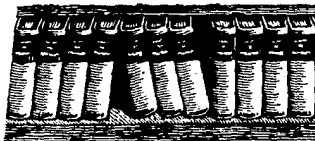
- Bunge, Mario, La ciencia su Método y su Filosofía, Buenos Aires, Argentina, Ed. Siglo Veinte, 1975, 110 pp.
- Engels, Federico, Breves escritos Económicos, México, Ed. - - Grijalbo (textos vivos) 1978, 99 pp.
- Marx, Carlos, Contribución a la Crítica de la Economía Política, México. Editorial Nacional, 1969, 207 pp.
- El Método de la Economía Política, México. Ed. Grijalbo, Colección 70, Núm. 100, 1971, 158 pp.
- Max, Hermann, Investigación Económica. Su metodología y su Técnica, México, F.C.F., 1971, 215 pp.
- Rojas Soriano, Raul, Gua para Realizar Investigaciones Sociales, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Textos Universitarios), 1980, 2/4 pp.
- El Proceso de la Investigación Científica, México. Ed. Trillas, 1982, 152 pp.
- Métodos para la Investigación Social. Una propo- sición dialéctica, México. Plaza y Valdez, 1987, 122 pp.
- Sweezy, Paul M., Teoría del Desarrollo Capitalista, México. F.C.F. 1972, 431 pp.
- Zurita Campos, Jaime M., Las Pautas del R.A.Z. 80 en la In- vestigación Económica, México. UNAM, Facultad de Economía (SEMIT), 1987, 352 pp.



PLANEACION:

- Alejo López, Fco. Javier, "Paradigmas Teóricos de la Rectoría del Estado" en El Economista Mexicano, No. 5 sep.-oct. 1983, 47-51 pp.
- Bettelheim, Charles, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Edit. Tecnos, España, 1962, 442 pp.
- Cassirer, Ernest, El Mito del Estado. Colección Popular No. 90, del Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 362 pp.
- Cibotti, R. y Sierra E., El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Edit. Siglo XXI, México, 1970, 271 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Modificaciones y Adiciones a los Artículos 25-28", Diario Oficial, México, Febrero 3 de 1983 y Agosto 10 de 1987.
- Domhoff, G. William, ¿Quién gobierna Estados Unidos? Siglo XXI Editores, S.A., México, 1972, 250 pp.
- Engels, Federico, El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado. Editorial Progreso, 1970, 215 pp.
- "Ciencia de la Historia", en Tesis sobre Feuerbach y otros escritos Filosóficos, Editorial Grijalbo, Colección 70, No. 72, México, 1970, 129-158 pp.
- Glosario para el Proceso de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986, 145 pp.
- Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1er. lugar del Concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978. México, 1980, 434 pp.
- Kuhn, S. Thomas, La Estructura de las Revoluciones Científicas. Breviario No. 213 del Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 320 pp.

- Lenin, I.V., Acerca del Estado, Colección 70, No. 94, Editorial - Grijalbo, México, 1970, 160 pp.
- Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, Enero 5 de 1983.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial, México, Mayo 14 de 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial, Diciembre 29 de 1976, Reformada: 21-12-82, 30-12-83, 18-04-84, 21-01-84, 21-01-85, 14-05-86 y 21-12-86.
- Myrdal, Gunnar, El Estado del Futuro, Colección Popular del Fondo de Cultura Económica, México, 1961, 295 pp.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, 1a. Ed. 430 pp.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial de la Federación, México, Mayo 31 de 1989.
- Ramírez Hernández, Guillermo, "Economía Mixta y Desarrollo Social" en El Economista Mexicano, No. 3, Mayo-Junio de 1982, México, 46-50 pp.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, 101 pp.
- Smith, H. Peter, Los Laberintos del Poder, El Colegio de México, México, 1981, 414 pp.
- Villarreal, René, "Economía Mixta y Rectoría del Estado: Hacia una Teoría de la Intervención del Estado en la Economía", en El Economista Mexicano, No. 3, Mayo-Junio 1983, 25-39 pp.
- "Estado y Doctrinas Económicas", en El Economista Mexicano, No. 3, Mayo-Junio 1982, 12-24 pp.
- Wagemann, Ernest, El Número Detective. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, No. 136, México, 1973, 192 pp.



PROGRAMACION:

Catálogo de Actividades del Sector Público Federal 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Agosto 1987, 173 pp.

Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sector Público Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Septiembre 1988, 395 pp.

Catálogos para la Programación-Presupuestación 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Agosto 1987, 157 pp.

El Proceso de Planeación 1988; Metodología, Procedimientos y Normas para la Programación del Sector Público 1989 y de Mediano Plazo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Julio-1988, 145 pp.

El Proceso de Planeación (Para la Programación-Presupuestación), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, 54 pp.

Ferreiro Santana, Luis Alberto, Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas, UNAM, México, 1976, 111 pp.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Edit. Siglo XXI, México, 1984, 378 pp.

Molina López, Guillermo, Marco Conceptual del Presupuesto por Programas: Planificación, Programación, Presupuestación, Ed. UNAM, México, 1979.

Normatividad para Estructuras Programáticas, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, 45 pp.

Normatividad para la Identificación y Determinación de Metas y Unidades de Medida, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, 55 pp.

Pascual Moncayo, J. Eduardo, "La Programación y Las Empresas Públicas", en Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Colección Seminarios No. 7, México, 1978, 65-75 pp.

Programa de Trabajo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.

Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, UNAM, México, 1982, 325 pp.

PRESUPUESTACION:

Agenda Presupuestal Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Clasificación por Objeto del Gasto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988, 127 pp.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, Diciembre - 31 de 1976; reformada: 30-XII-77, 31-XII-79, 30-XII-80; actualizada: 11-I-82, reformada: 14-I-85 y 26-XII-86.

Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.

Manual Programación-Presupuestación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988, 128 pp.

Nuevas Técnicas Presupuestarias, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Colección Seminarios No. 8, México, 1978, 340 pp.

Presupuesto de Divisas del Sector Público Presupuestal 1986, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1986, 98 pp.

Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, Noviembre 18 de 1981.

