

71
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EXPERIENCIAS DE PROGRAMACION
DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO
1977-1992

Caso concreto del vínculo Plan-Programa-Presupuesto

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
DANIEL PIÑA ROMO

MEXICO, D. F.

1992

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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION EN MEXICO	1
Antecedentes Generales	2
CAPITULO I. MARCO TEORICO - CONCEPTUAL DEL SISTEMA	12
I.1. CONCEPCION GLOBAL	12
I.2. OPERACION DEL PROCESO	14
I.3. PROCESO DE PLANEACION	22
I.3.1. Planeación Global	22
I.3.2. Planeación Sectorial	27
I.3.3. Planeación Institucional	30
I.4. CONCEPCION PARTICULAR	32
I.5. MARCO CONCEPTUAL	36
I.5.1. Mediano Plazo	36
I.5.2. Corto Plazo	37
I.5.3. Instancia de Coordinación	40
I.5.4. Programa Operativo Anual Preliminar	43
CAPITULO II. PROBLEMATICA OPERATIVA PARA LA PROGRAMACION	46
II.1. DIAGNOSTICO	46
II.1.1. Marco Administrativo Institucional	47
II.1.2. Marco Jurídico - Normativo	49
II.1.3. Apoyos de Infraestructura	51
II.1.4. Concepción Técnica - Burocrática del Proceso	53
II.2. AVANCES Y CAMBIOS POSITIVOS	54
II.2.1. Marco Administrativo-Institucional	56
II.2.2. Marco Jurídico - Normativo	59
II.2.3. Apoyos de Infraestructura	61
II.2.4. Concepción Técnica - Burocrática del Proceso	64

III.4.	CONSIDERACIONES	148
III.4.1.	Vinculación Programa de Acción del Sector Público-Presupuesto de Egresos de la Federación	148
III.4.2.	Los Problemas de Vinculación	149
III.5.	LA PROGRAMACION DURANTE LOS AÑOS 1982-1988	152
III.5.1.	La Programación como Instrumento del PND	158
III.5.2.	Clasificación Estratégica y Líneas Prioritarias de Acción	161
III.5.2.1.	Características Básicas	165
III.5.2.2.	Lógica del Proceso de Planeación	167
III.5.2.3.	Principales Actividades y Calendario del Proceso	168
III.5.2.4.	Instancias de Coordinación	172
III.5.2.5.	Comité Técnico para la instrumentación del Plan.	172
III.5.2.6.	Funciones del Coordinador	174
III.5.2.7.	Funciones del Secretario Técnico	175
III.5.2.8.	Funciones del Sector Administrativo Responsable	176
III.5.2.9.	Relaciones entre los mecanismos de Coordinación	177
III.5.3.	Instrumentos Normativos de Mediano Plazo	177
III.5.4.	Instrumentos Operativos de Corto Plazo	181
III.5.5.	Marco Jurídico	190
III.5.6.	Diferencias Fundamentales de la Situación del momento con el Marco General Anterior	193
III.5.6.1	Avances	194
III.5.6.2.	Limitaciones	195
III.5.7.	Preocupaciones Metodológicas	196

CAPITULO III. ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PROGRAMACION EN MEXICO	66
III.1 LA PROGRAMACION DURANTE 1976 - 1982	66
III.1.1. Primera Etapa 1976 - 1977	67
III.1.1.1. Visión del Sector Público	70
III.1.1.2. Universo de Entidades	70
III.1.1.3. Bases Metodológicas y Normativas	74
III.1.1.4. Ausencia de un Marco Normativo Global	80
III.1.2. Segunda Etapa 1977 -1979	87
III.1.3. Tercera Etapa 1979 - 1982	92
III.2. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	94
III.2.1. El Plan Global de Desarrollo	98
III.2.2. El Programa de Acción del Sector Público	100
III.2.2.1. Primera Fase del PASP	102
III.2.2.2. Segunda Fase del PASP	105
III.2.2.3. Tercera Fase del PASP	124
III.3. DIAGNOSTICO DEL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO	131
III.3.1. Logros	132
III.3.2. Las Limitaciones del PASP	135
III.3.2.1. El Ambito	136
III.3.2.2. El Encuentro Sectorial	138
III.3.2.3. Vigencia Temporal	140
III.3.3. Los Elementos de la Programación	140
III.3.3.1. Limitaciones Especificas	142
III.3.3.2. Vinculación Plan-Programa Presupuesto	143
III.3.3.3. Los Problemas de Vinculación	145

III.6. LA PROGRAMACION DURANTE LOS AÑOS 1988-1992	198
III.6.1. Programa de Mediano Plazo	203
III.6.2. Congruencia entre el Plan y los Programas	205
III.6.3. Adecuación de las Estructuras Adminis- trativas	206
III.6.3.1. Infraestructura de Apoyo	208
III.6.3.2. La Programación Estatal y Municipal	209
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	212
MARCO GENERAL	212
RECOMENDACIONES	218
BIBLIOGRAFIA	230

I N T R O D U C C I O N

Los esfuerzos por incorporar el proceso de Planeación - Programación a las actividades económicas y sociales han estado presentes en los Gobiernos del Estado Mexicano, aún cuando su concepción, instrumentación y resultados han variado en cada régimen.

De esta manera resulta singularmente difícil abordar con un enfoque desapasionadamente crítico y exclusivamente técnico el análisis de los esfuerzos de Planeación - Programación como los que ha afrontado México en los últimos años.

El desarrollo del presente trabajo es producto netamente, como lo asienta su Título, de las experiencias adquiridas en los años de laborar dentro del sector público mexicano. Así, no es de extrañar que la conceptualización como los procedimientos descritos sean en su mayoría parte puramente pragmáticos, intentando interpretar la concepción que en México se tiene de la programación; aún cuando fue necesaria cierta documentación bibliográfica a fin de ubicar y orientar el contenido del estudio y de encuadrar, en lo posible, aquellas ideas erróneas, que por la naturaleza misma de sus fuentes se presentan de manera ineludible.

La finalidad del esfuerzo es la de contribuir, dentro de lo posible, dejando constancia de los avances particularmente en aspectos de programación, coadyuvando en esta forma en las ratificaciones o rectificaciones en la materia. Esto en virtud de la evidente dinámica de rotación de los servidores públicos. Así como por la falta de integración en la continuidad de algunos aspectos en las memorias institucionales.

La presencia de errores, omisiones, problemas de articulación, criterios no uniformes o deficiencias de información aparecen como un hecho normal y lógico. Lo extraño sería no encontrarlos en un proceso de cambio sustantivo como el emprendido por la Administración Pública, principalmente, desde 1977. Los avances logrados en el periodo que comprende el presente estudio, y que desde el punto de vista de la vigencia de las instituciones públicas debe ser considerado como excepcionalmente breve, invitan al reconocimiento del esfuerzo realizado.

PLANTEAMIENTO

Nuestra sociedad se enfrenta hoy en día a importantes desafíos y compromisos que se derivan de condiciones, tanto internas como externas. La complejidad y la persistencia de significativas carencias y rezagos sociales en algunas regiones del país, donde habitan núcleos importantes de población, se

acrecentan debido a la crisis de articulación por la que actualmente pasa la comunidad mundial en la que vivimos, lo que influye directamente en algunos rubros de nuestra economía.

Frente a esa realidad, la planeación económica y social resulta ser una herramienta indispensable en la dirección de la estrategia de desarrollo para contrarrestar efectos no deseados y coadyuvar al logro de objetivos nacionales. De ahí que su implantación, como forma de gobierno, signifique un compromiso sólido e ineludible del Estado para alcanzar, dentro de una perspectiva amplia, un desarrollo justo y equilibrado para todos los mexicanos. Reafirmandose lo anterior, si consideramos que la modernidad económica contempla a un Estado rector de la economía menos voluminoso y más efectivo.

Así, en esta perspectiva, el Estado Mexicano, durante varios decenios ha realizado innumerables esfuerzos y utilizado muchos instrumentos y sistemas de trabajo útiles a tal propósito. Hace más de sesenta años que en nuestro país la planeación fue concebida como un instrumento idóneo para orientar y promover las transformaciones sociales en el sentido que la Constitución propone. Con diversos matices, en todo ese tiempo se han realizado esfuerzos en esta dirección.

El reto enorme para México es resurgir de la asfixiante coyuntura originada tanto la incertidumbre internacional cuanto por los problemas internos como inflación, balanza de pagos y finanzas

públicas primordialmente, y orientarse por senderos de mayor solidez acordes con nuestra visión de mediano y largo plazos.

La necesidad de utilizar a la Planeación - Programación como método permanente de trabajo radica en el modo ordenado y coherente de fijar objetivos, estrategias y programas de acción. Asimismo, la Planeación - Programación organiza el trabajo y las tareas del sector público con eficacia y eficiencia, intentando hacer, además, compatibles, las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales.

La Planeación - Programación no es un simple proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos. Constituye, fundamentalmente un proceso político puesto que sus resultados afectan a la sociedad como un todo y, con mayor razón, cuando los grandes objetivos nacionales se orientan a la transformación de la sociedad. La Planeación - Programación ha de servir para articular las demandas sociales, a través de un sistema político que las reconozca, las capte, las regule y pueda hacerles frente con realismo.

Frente a las múltiples necesidades que plantea la consecución sistemática de una estrategia de desarrollo y la insuficiencia de recursos para cubrirlas, frente a la gran complejidad de la problemática económica y social de la época actual, acentuada por el juego de factores y fuerzas internacionales, y ante la

necesidad de coordinar adecuadamente las tareas propias del aparato administrativo, cada vez más reducido, con los diferentes sectores de nuestra sociedad; el Estado se propuso implantar la Planeación - Programación como proceso permanente de trabajo y consolidar un sistema nacional de Planeación - Programación que respondiera a las necesidades del país en materia.

Las tendencias que muchos de los fenómenos económicos y sociales acusan, no permite librarlos a su propia inercia ni adoptar decisiones improvisadas. Se corre el peligro no sólo de incurrir en nuevos problemas sino de fortalecer una estructura económica y social que actúe en contra de la consecución de los objetivos nacionales. Los métodos de la planeación permiten analizar sistemáticamente las causas de la problemática económica y social prever su trayectoria, detectar con anticipación sus implicaciones para el futuro y adoptar ordenadamente, desde ahora, las medidas con que hemos de hacerles frente.

En apoyo a lo expuesto la Planeación - Programación, por lo tanto, ayuda a evitar el desperdicio de recursos. Como se expuso nuestros recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos son insuficientes para atender las múltiples necesidades del desarrollo y es necesario que se apliquen, racionalmente y conforme a orden de prioridades, a la consecución de las metas que nos proponemos y que se complementen y apoyen entre sí, de tal forma que operen a su máxima eficiencia. Así la Planeación - Programación es un instrumento necesario para que,

en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio y se puedan alcanzar los objetivos de un desarrollo integral.

Por lo tanto la Planeación - Programación es una tarea que debe involucrar a todos los sectores de la sociedad y a todos los agentes económicos. Corresponde, sin embargo, al Estado la conducción del proceso de Planeación, puesto que es el representante del interés general y es a quién la sociedad le ha conferido la rectoría del proceso de desarrollo.

Así, la Planeación - Programación es necesaria para dar continuidad a las estrategias y políticas en una perspectiva de largo plazo. Muchos de los problemas a los que nos enfrentamos y el logro pleno de los objetivos que nos proponemos, requieren de acciones sistemáticas en periodos que rebasan los mandatos administrativos. La Planeación - Programación permite prever y ordenar, desde ahora, acciones futuras y ligarlas sistemáticamente con lo ya realizado, de forma que tengan la continuidad necesaria. De esta manera se pretende romper inercias hacia la improvisación, el aislamiento administrativo y la preponderancia del corto plazo. Logros todos ellos que permiten darle mayor congruencia y mejor dirección al quehacer gubernamental, en función de los objetivos y de las prioridades establecidas.

No obstante, el desarrollo de la Planeación - Programación es

una labor ardua que exige esfuerzos importantes y conlleva modificaciones y riesgos que se asumen no sin costos relativos de adecuación de estructuras y de cambio de actitudes. Precisamente por la importancia de los obstáculos que tiene que superar, si bien la Planeación - Programación muestra adelantos sustanciales en sus aspectos conceptuales, tiene ante sí todavía amplios campos de desarrollo práctico y de perfeccionamiento en la infraestructura y sistemas que garanticen su instrumentación.

OBJETIVOS

La amplitud, la diversidad y complejidad de las actividades del Sector Público hace difícil que en esta etapa del desarrollo de la Planeación - Programación se puedan analizar todas ellas con el nivel de detalle que requiere el presente trabajo. Surge entonces la alternativa de optar por una cobertura exhaustiva de actividades, pero poco profunda desde el punto de vista analítico, o bien reducir el universo de observación y darle mayor solidez a este ejercicio.

Optando por esto último trataremos, por ello, de buscar las principales causas que pueden haberse convertido en limitantes para un total y completo éxito del proceso. Procuramos mostrar los que, a nuestro juicio, constituyen sus principales defectos

y problemas y orientar acerca de las soluciones que consideramos adecuadas para los mismos.

Ante esto, en el primer capítulo, se describirán algunos aspectos teóricos, dando relevancia a los conceptos mínimos indispensables para una adecuada interpretación y seguimiento de los planteamientos que se desarrollan en los siguientes apartados.

Aún cuando no deja de reconocerse que relativamente en un corto plazo se han logrado avances considerables, no es el halago, sin embargo, la mejor manera de contribuir a un proceso que es perfectible y que muestra, como característica fundamental, la voluntad de sus actores de avanzar hacia la consecución de logros cada vez más importantes y significativos.

Las tareas de Programación, como se establece en el segundo capítulo, se ubican dentro del proceso de Planeación exactamente como el puente que vincula las generalidades, o grandes líneas de política del plan, con las asignaciones específicas efectuadas en las actividades de presupuestación. Eslabón ausente en los primeros intentos de Planeación - Programación en el País y que dificultaron la concreción de los objetivos, al carecerse de metas definidas, al tiempo que dejaba vacías las fases del control y la evaluación. Por lo que, obviamente, tampoco existía la traducción adecuada para el costeo financiero de las acciones tendientes al logro en general de los objetivos plasmados dentro

del plan, y particularmente de las metas determinadas en las tareas de programación.

Desde el punto de vista práctico en que nos movemos, de manera general, es importante asentar que en etapas de la historia de la Planeación - Programación en México se pensó en elaborar primeramente esquemas de Planeación - Programación ortodoxos, y en su aplicación se concluyó que resultaba poco operativo, ya que no se habían considerado las infraestructuras política, social y administrativas disponibles que le dieran viabilidad. Posteriormente se partió del inventario de esto último, y de su confrontación con el esquema del proceso de planeación, se detectó lo posible de poner en orden y así, en una primera instancia, controlar solo parte del contexto económico sobre el cual actuar racionalmente y con relativa efectividad; para el caso nos referimos al sector público.

Presentando en general el desarrollo del proceso de Planeación - Programación y particularmente de programación presupuestación se visualizarán las posibles limitaciones de los instrumentos inherentes a esta fase y prosiguiendo siempre con el criterio de crítica constructiva que orienta el trabajo, analizaremos las dificultades para la vinculación entre programas y presupuesto, a la luz de las limitaciones anotadas y de las posibles diferencias de enfoque o cobertura.

En el tercer capítulo, nuestro análisis estará orientado,

particularmente a la vinculación y/o articulación entre el programa y el presupuesto, ya que, aquí es donde, convergiendo igualmente los aciertos y errores de las etapas precedentes, se detectan una mayor incidencia de las causas que han impedido llevar a buen fin el proceso de Planeación - Programación.

El trabajo concluirá con las recomendaciones, los instrumentos que consideramos necesarios para su funcionamiento y la estructura orgánico-funcional que permita desarrollarlos y aplicarlos.

La elaboración de este trabajo no hubiera sido posible de no mediar primeramente la oportunidad de laborar en el Sector Público, así como la posibilidad de allegarse la colaboración que, en materia de documentos, orientaciones, opiniones y datos, nos brindaron varias dependencias del Gobierno Federal. Por lógica, el trabajo evidencia nuestra interpretación personal de esos elementos y no compromete a dichas dependencias. Asimismo, los desequilibrios en aspectos de la secuencia como del método de análisis que se detectan a lo largo del trabajo, en los diferentes períodos tratados, obedecen a la ausencia de información cuanto la menor participación en los procesos referidos.

ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION EN MEXICO

ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION EN MEXICO

Los antecedentes de la Programación en México están ligados estrechamente, como es obvio dada nuestra concepción del proceso, a la evolución de los intentos de la Planeación del Desarrollo económico. Sin embargo, éste trabajo particulariza los esfuerzos para incidir en las tareas de programación; y donde las memorias de lo acontecido no concretizan con el detalle suficiente, llegando frecuentemente a confundir con la fase de formulación. Dado lo cual, aún cuando existe variada literatura a consultar 1/, se considera pertinente citar de manera general algunos antecedentes posteriores a 1976, que es a partir de cuando se

1/ Puede consultarse, entre otros: Proel, Juan, "Los Intentos de Planificación Económica en México", en Comercio Exterior, Vol. XXIII, Núm. 1, México, enero de 1973, pp. 23-26; Wionczek, S. Miguel, "Antecedentes e Instrumentos de Planeación de México", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, México, 1966; Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Sepsetentas-Diana, México, 1980; Ceceña Cervantes José Luis, La Planeación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. (El caso de México), UNAM, México, 1982; De la Peña, Sergio, "Requisitos de la Planeación Económica: Un Enfoque Histórico", en Wionczek, S. Miguel, Et. Al., ¿Crecimiento o Desarrollo?, Tomo I, Sepsetentas, México, 1971; Chumacero, Antonio "Los Planes del Sector Público Mexicano: Metas y Magnitudes Macroeconómicas", en El Trimestre Económico, Vol. XLVII (3), Núm. 187, México, Julio-Septiembre de 1980, pp. 579-612; Rufz Dueñas, Jorge, Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México, UAM-Azcapotzalco, México 1982; López G., Jesús Miguel, "Nuevos Esfuerzos de Planeación Sectorial", en Comercio Exterior, Vol. XXXIV, Núm. 9, México, Septiembre de 1984, pp. 822-830.

juzga el inicio del establecimiento de mecanismos que permiten elaborar planes y programas económicos en el sentido estricto del término.

Aún cuando en este documento no se analiza íntegramente la problemática política que indujo la elaboración de planes y programas si se intentará identificar y exponer, entre otras, las causas que en su momento impidieron concretizar el vínculo Plan-Presupuesto y, como ya se dijo, se dará una breve cronología de la Planeación en general hasta 1976, y a partir de aquí, el período que analizamos, nos referiremos con mayor profundidad a las actividades de programación propiamente dichos.

ANTECEDENTES GENERALES

México ha realizado un esfuerzo considerable a fin de implantar un sistema de Planeación que posibilite al Gobierno llevar a cabo, con eficiencia, las responsabilidades que le caben en la rectoría del desarrollo económico y social.

El proyecto histórico de la Revolución Mexicana, plasmado en la Constitución de 1917, propugna el desarrollo integral de nuestra sociedad, como vía para garantizar el cumplimiento y la plena vigencia de los principios de nacionalidad, justicia social y autodeterminación, en los que se basa nuestra existencia

como nación independiente y soberana.

Las necesidades del desarrollo del país múltiples y cambiantes, han presidido la orientación de los programas, políticas e instrumentos de acción de los diferentes Gobiernos. Diversos esfuerzos de Planeación han estado presentes, desde hace más de 60 años, detrás de esos programas y políticas, conformando una experiencia histórica que encuentra su culminación en la época actual.

Para México, como para todos los países que se encuentran comprometidos en un auténtico esfuerzo de desarrollo, la planeación ha sido y es, en el presente, instrumento básico para transformar la realidad social ordenada y racionalmente, porque permite definir con claridad los fines a los que se orienta el desarrollo y los mejores medios para alcanzarlos, atendiendo a los recursos disponibles.

Por esa complejidad, pretender construir un Sistema Nacional de Planeación ha precisado de un esfuerzo continuo, que incorpore a las instituciones que toman y ejecutan decisiones, que diseñe la metodología de las diversas actividades del proceso de acuerdo con nuestra realidad, que prepare y organice los recursos humanos para aplicarla, y que desarrolle la infraestructura de información correspondiente.

En particular en los últimos seis decenios, se han realizado múltiples acciones que han contribuido a este propósito, aunque en muchos casos no hayan tenido como objetivo explícito crear un sistema de planeación, sino fines más generales de racionalidad del quehacer gubernamental. Sin embargo aún cuando no es concretamente nuestro tema, vale la pena señalar que el Sistema de Planeación que se ha intentado integrar en nuestro País cuenta en la actualidad con un esquema básico de organización, dentro del cual operan las instancias de planeación existentes en el sector público.

México cuenta con una experiencia importante, pero fragmentada, en materia de planeación. No obstante que, como se ha exteriorizado, han sido más los planes formulados que los realmente ejecutados, cada uno de ellos deja enseñanzas que se pueden aprovechar en el presente. En especial, la planeación que ha rendido mejores resultados ha sido la que ha logrado expresar las necesidades políticas y sociales de su momento, la que el Estado aplicó como instrumento de cambio social, con el apoyo de organizaciones populares y sectores sociales.

Los antecedentes de la planeación en México se remontan a 1930 con la promulgación de la Ley sobre planeación general de la República, y donde se llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales del País, así como la de utilizar la capacidad del Estado para impulsar y conducir en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional.

Desde entonces las sucesivas administraciones gubernamentales han realizado ejercicios de planeación que, por una parte, reflejan la transformación de los requerimientos de planeación conforme el País fue avanzando en su desarrollo y, por otra constituyeron esfuerzos aislados y relativamente autónomos, ya que su concepción, instrumentación y resultados han variado en cada régimen por diversas circunstancias.

Posteriormente el Plan Sexenal del Presidente Cárdenas dió al Estado una clara visión de las vías para el cambio estructural que demandaba nuestra sociedad. Más tarde, con una planeación mejor armada de instrumentos estadísticos y conceptuales, en el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958 se utilizaron ya las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento. El Plan de Acción inmediata 1962-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70 establecieron directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. En 1970-76, el empleo de la planeación como instrumento de conducción del quehacer público se refuerza con el Acuerdo Presidencial de marzo de 1971, que estipula e institucionaliza el establecimiento de Unidades de Programación en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, avanzándose igualmente en algunos planes sectoriales.

En el encuadre de la Campaña Presidencial de 1976, se elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Mas adelante, en el marco

de la Reforma Administrativa del Presidente López Portillo se promulgó, en enero de 1977, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo Artículo 9º se establece con claridad la obligación de conducir las actividades de las dependencias públicas en forma programada y en cuyo Artículo 32º reformado en 1981, se confirma con la integración en una sola dependencia del carácter de orientación y apoyo global de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información, el inicio de la configuración de un sistema para la planeación del desarrollo, destacando sus cuatro primeros incisos que establecen la obligación de esta Secretaría de formular el Plan Nacional de Desarrollo y coordinar la elaboración y ejecución de los aspectos sectoriales y regionales, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y lo estipulado en dicho plan. Otros elementos jurídicos que contienen disposiciones en apoyo a la planeación, y que a pesar de definirla solo parcialmente constituyeron avances para institucionalizarlas son: la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Adquisiciones, la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Coordinación Fiscal.

Complementando las disposiciones señaladas, se expidió un Acuerdo Presidencial sobre "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal" en que se establecen tres

niveles:

- a) Un nivel de Coordinación Sectorial a cargo de las Secretarías de Estado, lo que permitió unificar, en lo administrativo, sectores dispersos, como el caso del Sector Salud y, además, establecer los criterios de corresponsabilidad en el Gasto Público;
- b) Un nivel de adscripción sectorizada de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal;
- c) Un nivel de Coordinación Global, encomendada a las Secretarías de Programación y Presupuesto de Hacienda y Crédito Público, reforzada por la creación de la Comisión de Gasto-Financiamiento.

Con esas bases fue posible elaborar en 1977 el Proyecto de Programa Quinquenal de Acción del Sector Público; formular, a partir de esa fecha, los planes y programas sectoriales, los planes estatales e integrarlos en el Plan Global de Desarrollo, aprobado por Decreto Presidencial en 1980.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los planes sectoriales e intersectoriales, estatales y, para ciertas actividades planes municipales, se sentaron las bases para construir un Sistema Nacional de Planeación que permitiera el

ejercicio congruente de la política de Desarrollo, con instrumentos para coordinar la planeación federal con la estatal y servir de referencia para concertar acciones entre los sectores que integran nuestra economía mixta.

La instrumentación del Plan se hizo a través del Programa de Acción del Sector Público (PASP), que intentó constituirse en el vínculo entre el plan y el presupuesto. La primera versión del Programa de Acción 2/, realizada en 1980, consideró exclusivamente las acciones del Sector Público Federal, las que fueran expresadas, en forma selectiva, en los documentos elaborados por los sectores.

En 1981 el Programa de Acción fue revisado y ampliado, al incluir además de la vertiente obligatoria para el Sector Público Federal, la de coordinación con las Entidades Federativas y las de inducción y concertación con los particulares.

Fueron realizadas también importantes reformas en las funciones de presupuestación, control y evaluación, que junto con las de planeación y programación, se expresaron en un documento titulado "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo"3/ y constituyeron la base para elaborar la versión inicial del anteproyecto de Ley General de Planeación. Así el 5 de Enero de 1983 se publicó la Nueva Ley de Planeación que abrogó la del 12 de Julio de 1930, y en

2/ Cárdenas Elizondo Jorge "El Sistema Nacional de Planeación y Programa de Acción del Sector Público", ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de Alto Nivel sobre Control y Evaluación del Gasto Público, México, 1982.

3/ Cárdenas Elizondo, Jorge, op. cit.

la que se contempla una jerarquización de los documentos de la planeación.

Con posteridad a la publicación de la nueva ley, el 3 de febrero del mismo año, se instituyó en el artículo 126 constitucional la planeación democrática del desarrollo. Se reconoce para el Estado la facultad de organizar el sistema de planeación, previéndose la formulación del Plan Nacional al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En la Ley de Planeación se establece el marco normativo y garantiza la participación social en la integración del Plan y los Programas, se definen a los participantes y las atribuciones y obligaciones que les corresponden en la formulación del Plan y de los programas; se precisan los productos y sus vinculaciones; se establecen las formas de participación de los diferentes sectores sociales; se señalan los mecanismos para la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y para la concertación e inducción de actos y comportamientos con las representaciones de grupos sociales o con los particulares, y se fijan las sanciones en los casos de incumplimiento o contravención de lo dispuesto por la Ley.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 desempeña el papel central del sistema de planeación. Existe la obligatoriedad

de expedirlo dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República se determinan sus contenidos básicos y se prevé que en el mismo se señalarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban elaborarse. Se fija como vigencia del Plan y de los Programas el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus provisiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.4/

La responsabilidad de formulación y aprobación de los productos, la Ley establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales y especiales los elaborará la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de coordinadora de las actividades de la planeación nacional, y serán aprobados por el Presidente de la República. Los programas sectoriales los formularán las dependencias de la Administración Pública Federal, en su función de coordinadoras del Sector, y los aprobará el Presidente de la República. La formulación de los programas institucionales corresponderá a las entidades paraestatales y serán aprobadas por la dependencia coordinadora de sector respectiva.

Para la ejecución del Plan se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborará los programas anuales globales y los programas regionales y especiales, y las dependencias de la Administración Pública Federal los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales

4/ Ver, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1963-1968, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1963.

correspondientes.

Para el mes de mayo de 1989 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y el cual igualmente se realizó dentro del nuevo marco legal que establecieron las reformas constitucionales de la administración anterior, y la Ley de Planeación de 1983, y sobre las Bases del Programa del nuevo Gobierno.

CAPITULO I
MARCO TEORICO - CONCEPTUAL DEL SISTEMA

CAPITULO I.- MARCO TEORICO - CONCEPTUAL DEL SISTEMA

A efecto de contar con un marco teórico de referencia dentro del cual se lleve a cabo el desarrollo del presente trabajo, se plantean algunos aspectos conceptuales que constituyen la base mínima indispensable para una correcta interpretación y seguimiento de los Planteamientos establecidos en este documento.

I.1. CONCEPCION GLOBAL

La definición del proceso de Planeación utilizado en nuestro trabajo parte de la concepción emanada de los esfuerzos del Estado Mexicano en la creación de un Sistema Nacional de Planeación, y como es obvio, acorde con la estructura administrativa de los diferentes momentos.

Así, el proceso de planeación es uno de los componentes fundamentales del Sistema Nacional de Planeación (SNP) y se define como el conjunto de actividades orientadas a la elaboración de los planes y programas.^{5/} Para ello se dispone de técnicas y metodologías a utilizar en cada actividad; se establecen procedimientos operativos; se determinan los mecanismos de toma de decisiones; se abren y concretan canales de coordinación con los gobiernos locales; y, se proponen formas

^{5/} Cocena Cervantes, José Luis, Introducción a la economía nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), UNAM, México, 1982.

de participación de los sectores social y privado.

El SINAPLAN tiene como propósito fundamental encauzar las actividades de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.^{6/} El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones de individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la ley de planeación.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación resalta, por su importancia la planeación que se realiza en el interior del Sector Público Federal en sus tres niveles: global, sectorial e institucional.

La planeación a nivel global se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza a nivel nacional. Por ello, corresponde al Estado ser el encargado de la planeación global, le compete la responsabilidad de integrar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y otros documentos de carácter global. Asimismo, cuenta con facultades para regular las actividades que se realicen en el conjunto del SNP, así como las actividades de investigación, capacitación e información para la planeación.

Desde la planeación sectorial se hacen propuestas para la integración del PND en sus distintos componentes: posteriormente,

^{6/} Ver, Flores, de la Peña, Horacio, Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, México, 1980.

se traducen y desagregan los objetivos y prioridades nacionales en objetivos y prioridades de cada sector.

Para ello, el Estado en su estructura Administrativa designa dependencias coordinadoras de sector, mismas que serán responsables de formular programas sectoriales de mediano plazo y programas operativos anuales. A su vez, emitirán lineamientos y vigilarán que las instituciones pertenecientes a su sector lleven a cabo sus tareas de planeación de manera congruente con los objetivos nacionales y sectoriales.

La planeación institucional es la que se realiza en el interior de las dependencias del sector público federal, desde ella se hacen propuestas para la integración de los programas sectoriales, en su ámbito de competencia y se traduce a objetivos institucionales los que se han definido en los otros dos niveles.

I.2. OPERACION DEL PROCESO

Para su operación el proceso de planeación ^{7/} se divide en las ya citadas cuatro etapas: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, aún cuando estén referidos a distinta temporalidad, en virtud de las características de flexibilidad y continuidad que posee el proceso. Esto permite asegurar

^{7/} Ver Lewis, W. Arthur, Teoría de la Planificación económica los fundamentos de la política económica. Fondo de Cultura Económica, México, 2ª reimp. en español, 1981.

congruencia entre los integrantes del mismo.

Las etapas se definen de la siguiente manera:

- i) **Formulación:** Comprende el conjunto de actividades a desarrollar en la elaboración de planes y programas de mediano plazo. El principal producto que resulta de esta etapa lo constituye un Plan Nacional de Desarrollo, que también representa el producto central de todo el sistema nacional de planeación. También se producen otros programas de mediano plazo, tales como los regionales, sectoriales, intersectoriales e institucionales.

- ii) **Instrumentación:** Se define como el conjunto de actividades que se desarrollan para vincular los grandes y muy generales objetivos postulados en los planes y programas de mediano plazo con las acciones específicas y la asignación de recursos que realizan los responsables de cada plan o programa, mediante la elaboración de programas operativos anuales.

En este sentido se destacan, a saber, dos tipos de instrumentación: la Programática de Corto Plazo y la Operativa y/o presupuestal. Siendo precisamente la primera el motivo central de nuestro trabajo; es decir el puente

o traducción de los objetivos y lineamientos globales contenidos en el Plan, a las metas particulares y acciones concretas de corto plazo de los programas y a los que posteriormente se les asignan los correspondientes recursos presupuestales.

Un importante elemento de esta etapa de instrumentación lo constituyen las cuatro vertientes o líneas de acción: Obligatoria, Coordinada, concertada e inducida, que se utilizan como instrumento básico de operación, para traducir lo establecido en los planes y programas en acciones específicas.

Estas cuatro vertientes definen los canales o líneas de acción a través de los cuales se procurará la instrumentación de los planes y programas elaborados en la etapa de formulación atendiendo concretamente el ámbito en el que se ejecutarán las acciones previstas o sugeridas por los programas anuales. De allí la necesidad de distinguir entre actividades obligatorias, coordinadas, inducidas y concertadas.

Se concibe a las cuatro vertientes de la siguiente manera:

Obligación: Es en esta vertiente donde se han logrado los mayores avances en materia de Programación y comprende al conjunto de acciones que deben desarrollar las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y proyectos que se producen en el SNP. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y las Iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación.

Coordinación: Esta vertiente abarca todas aquellas acciones que desarrollan las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, orientadas a lograr acuerdos o convenios con los gobiernos locales, con el propósito de hacer compatibles todas las acciones y tareas comunes entre estos niveles de gobierno, expresadas en sus respectivos planes y programas.

Inducción: En esta vertiente se incluyen aquellos instrumentos y acciones que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal, económicos, sociales, normativos y administrativos que posibilitan inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado con el objeto de que dichos sectores hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en los diversos planes y programas. Dentro de esta vertiente se ubica el uso entre otras, de las siguientes políticas: de gasto público, financiera, fiscal, de empleo, de asentamientos humanos de ciencia y tecnología, etc.

Concertación: esta vertiente abarca a todas aquellas

acciones emprendidas por el Gobierno para concertar acuerdos o convenios con grupos de los sectores social y privado involucrados en la planeación, con el fin de realizar acciones conjuntas sobre aspectos o áreas específicas de interés nacional, que requieren de la participación activa de todos los sectores de la sociedad mexicana. Los principales instrumentos de esta vertiente son los convenios de concertación. Ejemplo de esta vertiente serían las acciones emprendidas a partir de Diciembre de 1987 con el Programa de Solidaridad Económica (PSE) y posteriormente el Programa de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

- iii) Control: Se define esta etapa como el conjunto de actividades de seguimiento y análisis, tanto de la ejecución de los planes y programas, su relación con los programas operativos anuales, el uso de instrumentos y políticas, la asignación de recursos, como del proceso de planeación mismo, teniendo como propósito el de vigilar el grado de cumplimiento de los planes y programas a fin de detectar posibles desviaciones; y verificar si el proceso de planeación funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempo establecidos.

Se describe la aplicación del control en las etapas de formulación e instrumentación como procesos y en cuanto al control de la ejecución y avances de los planes y

programas:

A) Control de la etapa de formulación

Consiste en el seguimiento del proceso para verificar:

- i) La observancia en el seguimiento de las instrucciones sustantivas y orientaciones respecto de estrategias y prioridades.
- ii) El cumplimiento de las normas técnicas y metodológicas establecidas.
- iii) La calidad de los trabajos realizados.
- iv) La congruencia intra e interprogramática del sistema.
- v) La coordinación necesaria entre los diversos programas.
- vi) El cumplimiento de los plazos establecidos.

B) Control de la etapa de instrumentación

Cumple con objetivos similares a los expresados para la formulación. Cabe señalar que en este caso se incluye la preparación del presupuesto que se realiza paralelamente y estrechamente vinculada a la elaboración de los programas operativo anuales.

C) Control de los programas en relación a su ejecución

El objetivo del control de la ejecución en lo que se refiere a la planeación es la verificación, por una parte de la eficiencia de los programas elaborados y, por otra, conocer los resultados de la ejecución y su correspondencia o desviaciones para retroalimentar y hacer más eficiente el proceso de planeación, tomando oportunamente las medidas para rectificar las decisiones tomadas en los programas cuando ello es necesario.

iv) Evaluación: En esta etapa se agrupan aquellas actividades que permiten cuantificar y valorar los resultados de los planes y programas en un lapso determinado, aplicando para ello los criterios de congruencia, eficacia, y eficiencia, tanto al funcionamiento del proceso de planeación en su conjunto, como a los planes, programas, recursos, política

e instrumentos utilizados.

La evaluación de los planes y programas del SNP cumple varios objetivos:

- A) Comprobar cuantitativamente y cualitativamente la eficacia con que la planeación en su conjunto está sirviendo los objetivos nacionales.
- B) La capacidad y calidad con que los programas operativos anuales cumplen su función de hacer eficiente la ejecución.
- C) La capacidad del PND y los programas derivados para ser instrumentados en los planes operativos.
- D) El nivel de cumplimiento logrado en los objetivos y metas planteados en los programas y de la eficiencia esperada en el uso de los recursos.

Para la instrumentación, las revisiones periódicas del avance en la ejecución de los programas constituyen una evaluación de tipo parcial. Una vez terminado el período anual se realiza la evaluación final, que sirve de antecedente básico para los nuevos programas a elaborar y para la evaluación del PND y los programas de mediano plazo.

I.3. PROCESO DE PLANEACION

I.3.1 PLANEACION GLOBAL

Al nivel global le corresponde la planeación de carácter macroeconómico, así como la regional, entendida esta última como la política que orienta la dimensión espacial de la planeación nacional, y que deberá ser definida con la coordinación de los gobiernos estatales y municipales, así como con las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.^{8/}

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal documento orientador del SNP en él se precisan los objetivos, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país. Contiene además estimaciones globales sobre los recursos que se aplicarán en el período y determinará instrumentos y responsables de su ejecución. Sus contenidos serán principalmente cualitativos, dejando para los documentos de corto plazo y para los programas sectoriales e institucionales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantificadas.

El PND sirve de marco de referencia y orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como la planeación que realizan los estados y los municipios.

^{8/} Solís M. Leopoldo y otros autores, Planeación para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

En la formulación del PND intervendrán los sectores y grupos sociales, a través de las propuestas que realicen en foros de participación; los coordinadores de sector de la Administración Pública Federal y los estados y municipios.

La instrumentación, como se especificó en renglones atrás, consiste en traducir a objetivos y metas de corto plazo las acciones y lineamientos de carácter global contenidos en el PND. En la instrumentación se precisan responsables, tiempos e instrumentos y se asignan los recursos presupuestales.

A nivel global los principales productos de la etapa de instrumentación son el Programa Operativo Anual Global (POAG) y se toma en cuenta las perspectivas de la evolución económica nacional e internacional.

Al igual que para el PND, en el POAG se realiza un proceso de retroalimentación con los sectores de la Administración Pública Federal (APF), los gobiernos de los estados y los municipios y con los grupos sociales en los foros de participación.

En el SNP, el control es un proceso permanente de seguimiento de las acciones, que se realizan en los tres niveles de planeación, vigilando que los programas y procedimientos establecidos para garantizar la congruencia entre lo global, lo sectorial, lo institucional y lo regional.

La evaluación que se realiza periódicamente, confrontando los resultados de la ejecución con lo planeado.

Las etapas de control y evaluación permiten detectar oportunamente desviaciones y deficiencias, analizar sus causas y plantear medidas alternativas para corregirlas o modificar, si la situación lo requiere, las metas propuestas en los programas operativos anuales o los contenidos del Plan

El control y la evaluación propios de la planeación son de carácter selectivo: se encuentran en los objetivos y prioridades de cada nivel. En este sentido, son distintos de las funciones de control y evaluación de la gestión administrativa, las cuales se enfocan a la vigilancia en el uso de recursos y el ejercicio de funciones, y se realizan en un órgano especializado.

Se deberán evitar duplicaciones o traslapes, generados por la existencia de múltiples canales de comunicación entre el nivel global y el sectorial.

La entidad encargada de la Planeación Global, para nuestro período de estudio la Secretaría de Programación y Presupuesto, es la encargada de cuidar los documentos de planeación que se generen en el Sistema mantengan congruencia en el proceso de elaboración y en sus contenidos, también verificará, periódicamente, los resultados generales de ejecución del Plan y los programas, de acuerdo a lo planeado a fin de adoptar las

medidas necesarias para corregir desviaciones, o para modificar los documentos que orientan la planeación.

En todo caso, la planeación sectorial e institucional será responsabilidad del coordinador de cada sector y del responsable de cada entidad coordinada, respectivamente.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, y con los cambios de principios de 1992 será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como entidad globalizadora y normadora dentro del Sistema, le corresponderá también proyectar el aspecto regional de la planeación nacional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, para lograr un desarrollo equilibrado intra e interestatal que permita que las acciones de desarrollo económico y social se distribuyan adecuadamente en el territorio nacional. Esta política, en lo general, será un insumo básico para la operación de las políticas sectoriales e intersectoriales de la Administración Pública.

La planeación regional incluye la que se realizará en zonas o regiones identificadas como prioritarias en el Plan, y que rebasen el ámbito de una entidad federativa.

La coordinación de programas para el desarrollo de estas zonas se efectúa a través de comisiones específicas donde participa el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales involucrados.

Considerando que la ejecución de grandes proyectos de inversión en una región a menudo implica un fuerte impacto en la actividad económica y social y en el ambiente, la política regional debe conciliar los intereses nacionales con los regionales evitando que los grandes proyectos de inversión se transformen en enclaves económicos que no se integren armónicamente a la región respectiva.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde igualmente, la tarea de hacer compatible la planeación financiera con la planeación del desarrollo en sus otros aspectos.

Asimismo le corresponde la responsabilidad de planear, proyectar, coordinar y vigilar los ingresos propios y de financiamiento, considerando las necesidades del gasto público y la sanidad de las finanzas públicas.

Igualmente le corresponde vigilar que el funcionamiento del Sistema Bancario en cuanto a captación y asignación de recursos apoye efectivamente el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Para la planeación intersectorial que se encargarán de formular, instrumentar, controlar y evaluar los programas correspondientes. Estos organismos serán de carácter consultivo; la ejecución de las acciones descritas en los programas intersectoriales será responsabilidad de las áreas correspondientes.

La Secretaría Técnica del Gabinete o Comisión respectiva, será la entidad responsable de la integración y presentación del programa coordinándose con la Secretaría responsable para garantizar la congruencia del PND, y la afinidad metodológica dentro del sistema.

I.3.2. PLANEACION SECTORIAL

Cada sector deberá asegurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades nacionales, así como aquellos propios del sector. Los sectores deberán, en todo momento, procurar la congruencia de sus acciones con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos estatales y municipios.^{9/}

Como parte del SNP corresponde al nivel sectorial:

- Contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del PND.
- Expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades nacionales contenidas en el PND, mediante la formulación, instrumentación control y evaluación de los programas de mediano y corto plazo.

^{9/} López Gutiérrez, Jesús Miguel, "Nuevos esfuerzos de Planeación sectorial", en Comercio Exterior Vol. 34 núm. 9, México, septiembre de 1984, pp. 822-830.

- Conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional.
- Coordinarse con los gobiernos estatales para una mayor congruencia entre los programas sectoriales y los realizados por las entidades federativas, para alcanzar un desarrollo regional más equilibrado.

La responsabilidad de la planeación sectorial corresponde al titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoyará en una unidad de planeación. Esta se encargará de integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de mediano y corto plazo a partir de los lineamientos de las áreas sustantivas de la normatividad y lineamientos del nivel global de planeación, tomando en cuenta las propuestas de los grupos sociales interesados.

La Unidad de Planeación Sectorial deberá ser el canal único de comunicación al exterior y al interior del sector en materia de planeación. Por ello se propone que se agrupen en ella las funciones de formulación, control y evaluación, las cuales están actualmente dispersas en varias unidades administrativas. Específicamente la elaboración del presupuesto anual corresponderá a la unidad de planeación, aunque no así su manejo.

La Unidad de Planeación Sectorial deberá depender directamente del Coordinador del sector, y deberá tener el mismo nivel de

jerarquía en cada uno de los sectores.

El Programa Sectorial de mediano plazo se integra bajo la responsabilidad del coordinador del sector, atendiendo las normas y lineamientos provenientes del nivel global e incorporando las propuestas de las instituciones del sector y las recomendaciones de los estados, municipios y grupos sociales.

Para la instrumentación se elaboran igualmente un programa operativo anual sectorial, con su correspondiente propuesta de presupuesto.

Se impuso que la programación sectorial tenga una mayor vinculación con la estatal, para darle una expresión regional al proceso de programación - presupuestación.

Las etapas de control y evaluación se realizan con respecto al cumplimiento de los objetivos del sector y de su contribución a los objetivos del PND. El coordinador del sector vigila que las entidades coordinadas cumplan con las normas de planeación. Verifica además, la relación que guarden sus programas presupuestados y los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales.

Para mejorar la vinculación y congruencia de la planeación sectorial con la global y la institucional, así como con otros sectores y los gobiernos estatales, se modifican las funciones de los mecanismos y formas de coordinación existentes.

I.3.3. PLANEACION INSTITUCIONAL

La programación de los organismos descentralizados y las empresas paraestatales se integra escasamente, dada su actual estructura, a los esfuerzos de Planeación nacional, por su especificidad y la naturaleza de su inserción en la administración pública. La diversidad de campos que cubren la producción de bienes y servicios, y su participación en el desarrollo socio - económico nacional, hacen que su operación y sobre todo los resultados que persiguen, formen parte de la planeación nacional y contribuyan al cumplimiento de sus metas y objetivos.^{10/}

El Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales sirven de marco de referencia para la planeación que realizan las entidades de la Administración Pública Federal. Cada entidad debe tener una unidad de planeación integrada a su más alto órgano directivo. La organización y características de la unidad depende de la amplitud y contenido de la institución, que en cada caso se adecua a los mecanismos específicos de programación del sector y a las necesidades específicas de programación del sector y a las necesidades específicas de coordinación.

La Planeación institucional se vincula con la planeación nacional por medio del Programa Sectorial (de mediano plazo) y el Programa Operativo Anual del sector correspondiente, que orientan los Programas Institucionales y son el marco para su control y la

^{10/} Ver, Ayala José "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta en Investigación Económica, 150, México, octubre-diciembre de 1979. - pp.401-430.

evaluación. La efectividad de la planeación institucional está condicionada por una clara definición de prioridades nacionales y sectoriales, una adecuada coordinación en los flujos de insumos, demandas y recursos financieros, y la auto-disciplina en la operación de cada institución.

Debido a la naturaleza de las entidades paraestatales solo las más importantes, por razones de su relevancia para el desarrollo nacional, elaboran programas institucionales de mediano plazo. Estos programas se someten a la aprobación de la entidad o dependencia coordinadora del sector. 11/

La Planeación institucional busca la interrelación óptima entre los recursos financieros, humanos, tecnológicos y de materia prima (o insumos requeridos por los servicios respectivos). Destacan como parte de estos rubros los aspectos de energía y de mercado interno y externo.

El coordinador del sector debe garantizar la congruencia en tres áreas básicas: información, metodología y normas, y vigilar el cumplimiento por cada institución, de los Programas de Corto y Mediano Plazo. El coordinador define los mecanismos de operación, los alcances y la ubicación de la unidad responsable de un sistema de información unificado del sector, que aporta los elementos de relación para hacer posible una planeación integrada entre las entidades y organismos que lo conforman.

11/ Ver, Islas, Hector, "La empresa pública, ni oveja negra ni hada madrina", en Comercio Exterior, Vol. 35, núm. 5, México, mayo de 1985, pp. 444-449.

El proceso de planeación es descentralizado para permitir que, previa consideración de los objetivos, estrategias y prioridades de los niveles superiores, las entidades formulen, instrumenten, controlen y evalúen sus programas con la supervisión del coordinador del sector. El marco de referencia global y sectorial facilita la evaluación por resultados y no por acciones presupuestales.

Para las instituciones directamente vinculadas a la ejecución (producción de bienes o servicios), la etapa de control supone un monitoreo constante del proceso y la definición de los ajustes requeridos en la programación de corto plazo y la acción inmediata. Los procesos administrativos de control (producción, inventarios, etc.) no son objeto de duplicación. Adicionalmente se prevee el control sectorial en función del cumplimiento de los Programas Sectoriales respectivos y el control en el proceso de planeación, responsabilidad de la propia unidad, con la supervisión de la unidad, de planeación del sector.

I.4. CONCEPCION PARTICULAR

La concepción del proceso de Planeación - Programación en este estudio, como será evidente a lo largo del trabajo, se deriva de la experiencia mexicana. Asentado lo anterior, es posible

decir que no necesariamente deben existir un plan, un programa y un presupuesto; es más, no puede concebirse ningún sistema que esté conformado por estos tres elementos unitariamente definidos y diferenciados, ya que puede ser causa de distorsiones y conspirar contra la efectiva integración de un sistema de planeación.

El plan no puede ser único. Debe existir un plan global, pero siempre acompañado de planes sectoriales y regionales debidamente vertebrados y configurados a partir de aquel.

La dicotomía programa-presupuesto es falsa y no puede pensarse en ella si se quiere que el programa no sea una expresión de anhelos y que presupuesto no sea una suma de partidas.

La programación engloba a la presupuestación y esta última carece de sentido si no está enmarcada dentro de categorías programáticas^{12/} (queda claro que, en la concepción tradicional y no dándole al presupuesto valor instrumental alguno dentro de un Sistema de Planificación, lo anterior podría no resultar válido; pero no es éste el supuesto con el que estamos trabajando). Si se prepara un programa para el sector público y se le asignan recursos para que pueda cumplirse, estamos en presencia del presupuesto del sector público. Si no se contemplan los recursos, lo más probable es que el programa no pase de una expresión de deseos.

^{12/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planificación Democrática, -- Principios y Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1994.

Si, por otra parte, los programas presupuestarios no cuentan con los mecanismos para programar su ejecución, establecer los registros y los reportes necesarios para el seguimiento y control de la misma y para el dictado de las medidas que corrijan los desvíos producidos. Todo el sistema fallará en la instancia más importante: la concreción en hechos reales. Se preparan planes y programas y jamás se logran ejecutar.

Por tal, el programa presupuesto constituye la materialización de las labores de Planeación - Programación, por lo que las tareas encaminadas a su logro se enmarcan, obviamente, dentro del proceso de la planeación con lo que se constituyen en un todo. En este plano, como es de todos conocido, el presupuesto debe traducir los objetivos y prioridades particulares de los programas de acción y consecuentemente las generalidades del Plan; de aquí la importancia de que se pugne por que la normatividad equilibre los aspectos exclusivamente económicos de la programación con los niveles orgánicos administrativos elementales, para el desempeño de su ejecución y del control de los mismos. Dado ésto, es evidente la necesidad de la relación que debe existir entre el programador y normalizador con los encargados de ejecutar, y darle validez a la instancia de instrumentación operativa del proceso de planeación. En otras palabras, es necesario vincular en toda su extensión los planteamientos globales de la planeación con los aspectos financieros particulares.

Con todo ello, el programa-presupuesto debería convertirse en un auténtico instrumento para promover y orientar el desarrollo y no un mecanismo destinado únicamente a facilitar el control del gasto en función de su impacto económico y financiero global, control que debe realizarse en un contexto global de gasto-financiamiento. Consecuentemente, la elaboración de programas permite evaluar más adecuadamente las necesidades de financiamiento y evita fijar el nivel de gasto total y por unidades administrativas con independencia de lo que se quiere lograr con él, de modo que las decisiones se pueden tomar en torno a si se realiza o no tal acción para conseguir una meta, en lugar de considerar si se asigna una suma para un propósito genérico.

Considerando lo anterior, a través del presupuesto la acción del Estado es decisiva en la conducción de la política económica y en la participación de la producción. Así el Presupuesto del Gobierno Federal asume especial relieve al comprender la Administración Central y el Area Controlada, donde constan organismos y empresas estratégicos para la prestación de servicios y de la producción de bienes para el mercado interno y el externo, como es el caso del petróleo y con cierta responsabilidad en la generación del empleo.

I.5. MARCO CONCEPTUAL

Condición necesaria para el adecuado desarrollo de un sistema de planeación es la de disponer de un esquema de conceptualización, el cual permita jerarquizar, ordenar y delimitar las diferentes acciones del proceso. Así, a continuación se enlistan algunas definiciones que se espera sean de utilidad para el seguimiento y comprensión del trabajo desarrollado:^{13/}

I.5.1. MEDIANO PLAZO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

Es el marco de referencia para la elaboración de todos los instrumentos del Sistema. Define principios políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia a nivel general y para cada una de las políticas, Económica General, Social, Sectorial y Regional. Del Plan se desprenden temas estratégicos para los cuales y sobre los cuales gira el desarrollo de la elaboración de la Programación de Mediano y Corto Plazo.

PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO (PMP)

Los programas de Mediano Plazo constituyen la expresión coherente y compatibilizada del conjunto de acciones que se plantean para

^{13/} Secretaría de Programación y Presupuesto, el proceso de planeación 1985. Documento básico, Etapa de instrumentación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 30 de abril de 1985.

un tema estratégico en el Mediano Plazo. Los PMP plantean objetivos, estrategia, 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 la instrumentación. Son la base para el desarrollo de la etapa de instrumentación.

I.5.2. CORTO PLAZO

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL MACRO (POA MACRO)

En el Programa Operativo Anual Macro se integran los instrumentos de la programación estratégica de corto plazo: marco macroeconómico y sectorial, aspectos semiglobales y Programas Operativos Anuales Preliminares.

El POA Macro cumple en primer lugar, una función de orientación general para la programación anual de los temas estratégicos. Se constituye por un marco macro, en el cual es desagregado en orientaciones sectoriales. El macro y las orientaciones sectoriales se acotan con aspectos semiglobales.

La segunda función del POA Macro, es la síntesis y compatibilización de los instrumentos del SNP. En él se

establece y verifica la congruencia entre la estrategia, líneas prioritarias de acción y metas de resultado de los diferentes POA Preliminares entre sí y con el marco macro, las orientaciones sectoriales y los aspectos semiglobales.

PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES PRELIMINARES (POA PRELIMINARES)

Los Programas Operativos Anuales Preliminares se elaboran debido a la necesidad de proyectar anualmente las variables del corto plazo en función de las orientaciones de los PMP y de las situaciones coyunturales no previstas en los mismos, a fin de que puedan definirse concretamente las metas, los recursos e insumos para cada uno de los sectores administrativos de la APF y las acciones en las que pueda involucrarse a los sectores privado y social.

Los POA Preliminares son el instrumento que establece el vínculo entre la programación de mediano plazo y la programación presupuestaria, al posibilitar la transformación programática del ámbito intersectorial de los PMP al sectorial administrativo. El POA Preliminar deriva su estrategia y líneas prioritarias de acción del respectivo PMP, comprende las cuatro vertientes de la instrumentación y debe ser elaborado por el sector administrativo responsable y aquellos que se considere que deben estar involucrados con acciones en el tema estratégico que atiende. En la vertiente obligatoria, orienta la elaboración de los anteproyectos de presupuesto sectoriales.

**ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
(APPEF)**

El Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento en donde se especifican los recursos, insumos y metas necesarias para cumplir con la totalidad de las acciones de la vertiente obligatoria, expresadas en programas, subprogramas, proyectos y actividades, que el sector público tiene bajo su responsabilidad. El APPEF está integrado por el Anteproyecto de cada uno de los sectores administrativos de la Administración Pública Federal.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION (PPEF)

Una vez que el APPEF es ajustado y compatibilizado con el POA Macro, se presenta como el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación para ser aprobado por la H.C. de Diputados.

PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES DEFINITIVOS (POA DEFINITIVOS)

Los Programas Operativos Anuales Definitivos detallan el conjunto de acciones que, en particular, llevarán a cabo los sectores administrativos. En los POA Definitivos se detallan los programas específicos de las unidades responsables y se establece la secuencia y tiempos para su ejecución; por tanto, estos

Programas Operativos son los Programas de Trabajo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

I.5.3. INSTANCIA DE COORDINACION

COMISION INTERSECRETARIAL DE GASTO-FINANCIAMIENTO (CGF)

Es un órgano consultivo y se configura como un mecanismo de coordinación de las acciones que llevan 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.

COMITE TECNICO PARA LA INSTRUMENTACION DEL PLAN (COTEIP)

El Comité Técnico para la Instrumentación del Plan es el

mecanismo técnico administrativo a través del cual se coordinan la elaboración, control y evaluación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El COTEIP está integrado por el Sector Administrativo responsable de la programación de un tema estratégico, los sectores administrativos involucrados con acciones en dicho tema y los delegados de la SPP, SHCP y SGCF.

**COMITE TECNICO CONSULTIVO DE UNIDADES DE PROGRAMACION
(COTECUP)**

Era un organismo de coordinación y consulta integrado por los funcionarios de las unidades de programación de las Dependencias del Sector Público Federal, cuya creación tenía por objeto el intercambio de experiencias, metodologías, lineamientos, técnicas, procedimientos, etc.

COMITE PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO (COPLADE)

Era el órgano de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno. Constituyó la base de la estructura orgánica institucional del sistema con una doble función: ser foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisión.

CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO (CUD)

Es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero en el que se apoya la dimensión regional del plan, y que basado en las orientaciones políticas fundamentales del Gobierno Federal, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las Entidades Federativas; como un elemento regulador de las acciones coordinadas entre ambas instancias de Gobierno.

La estrategia del Plan se apoya en programas que mediante el convenio, significaban transferencias de recursos para la operación regional como son:

- . El Programa Estatal de Inversión (PEI)
- . El Programa Integral del Desarrollo Rural (PIDER)
- . El Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM)
- . Los Programas Sectoriales Concentrados (PROSEC)
- . Los Programas de Desarrollo Estatales (PRODES)
- . Los Apoyos Financieros a Estados y Municipios

GRUPOS INTERINSTITUCIONALES DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION SECTORIAL (GIPPS)

Como su nombre lo indica eran órganos constituidos por miembros de la Globalizadora responsable del proceso de

planeación-programación y del sector correspondiente; y en el seno del cual se discutían y concertaban aspectos metodológicos, normativos y de operación. Asimismo se daba seguimiento de control a los avances, y se analizaba y evaluaban los resultados de los trabajos de Programación y Presupuestación.

I.5.4. PROGRAMA OPERATIVO ANUAL PRELIMINAR

LINEA PRIORITARIA DE ACCION

Como no es posible derivar las políticas sectoriales del presupuesto contando únicamente con las líneas generales de acción del PND, se ha hecho necesario disponer de un elemento que traduzca en proposiciones concretas dichas líneas generales y que, a su vez, sirva de marco de referencia al presupuesto y a las acciones en materia de coordinación, concertación e inducción.

La Línea Prioritaria de Acción es un conjunto de acciones interdependientes, orientadas a producir bienes o prestar servicios que contribuyen directamente al cumplimiento de una o varias líneas generales de acción del PND. Se pueden derivar de una sublínea, una línea o un grupo de líneas generales de acción contenidas en cada uno de los temas estratégicos del PND.

La Línea Prioritaria de Acción instrumenta la estrategia del POA Preliminar, que se derive de la del PMP respectivo; no obstante, no agota los elementos para instrumentar a los aspectos de producción y comercialización. Los otros elementos de la estrategia que no corresponden a las líneas prioritarias de acción, se refieren básicamente a la instrumentación de políticas a través de acciones de regulación (por ejemplo: modificación del encaje bancario, tasa de interés, etc.).

La Línea Prioritaria de Acción, por tanto, es la herramienta que permite expresar la realización de acciones de los sectores público, privado y social en el contexto económico y social del tema estratégico correspondiente.

META DE RESULTADO

La meta de resultado es la cuantificación de la producción y comercialización de bienes y/o la prestación de servicios que contribuyen directamente a la realización de las líneas generales de acción del PND y, por consiguiente, de la estrategia del respectivo PMP. Una meta de resultado debe ser producto final de la programación anual de un tema estratégico; puede ser insumo para otro tema estratégico o satisfacer en forma directa la demanda final de la población. La meta de resultado es cumplida por un solo conjunto de acciones interrelacionadas (la línea prioritaria de acción), que puede comprender las cuatro

vertientes del SNPD. Las metas de resultado incluyen tres elementos: a) descripción; b) unidad de medidas; y, c) cantidad.^{14/}

META INTERMEDIA

Por una meta intermedia se entiende la cuantificación de la producción y comercialización de bienes y/o la prestación de servicios que son indispensables, en el curso de un proceso productivo, para la realización de una meta de resultado. Por ende, la meta intermedia no es producto final la programación anual del tema estratégico.

META PRESUPUESTARIA

Por una meta presupuestaria se entiende la cuantificación y presupuestación de la producción y comercialización de bienes y/o prestación de servicios del Sector Público Federal (vertiente obligatoria) que contribuyen directamente a una meta intermedia o a una meta de resultado. Una meta presupuestaria debe ser producto final de la dependencia, entidad y/o sector administrativo que sea señalado responsable de su realización. En ocasiones, la meta presupuestaria podrá coincidir con la de resultado, si la realización de ésta únicamente involucra la vertiente obligatoria y no comprende a las otras tres vertientes.

^{14/} Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de actividades del sector público, (varios años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

CAPITULO II
PROBLEMATICA OPERATIVA DE LA PROGRAMACION

CAPITULO II. PROBLEMATICA OPERATIVA PARA LA PROGRAMACION

II.1. DIAGNOSTICO

En cada momento de la historia, las actividades de Planeación han correspondido a la evolución institucional del país, a la idea prevaleciente del desarrollo y de la función que el Estado debía asumir en el proceso de crecimiento, así como a la complejidad de la estructura económica y social. Los diferentes gobiernos generaron o adecuaron, según las situaciones y recursos, los ordenamientos jurídicos y los sistemas de administración para organizar al sector público en función de los requerimientos de cada época.

En la medida que se precisaba la participación del Estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para la Planeación - Programación y hacer más eficiente su papel de generador de una infraestructura para el desarrollo nacional y de controlador de los sectores económicos estratégicos.^{15/}

El análisis de estas experiencias, ubicadas con anterioridad al período concreto que nos ocupa, permite identificar las insuficiencias principales que ha tenido el proceso de Planeación - Programación, y que redundan en el principal problema de la

^{15/} Ver, Komorowski, S.M., "algunos problemas de la planificación en México los aspectos de la consistencia y compatibilidad", en Investigación Económica, número 152, México, Abril-Junio de 1980, pp. 119-148.

escasa vinculación entre las tareas de programación y las acciones específicas que se ejecutan; y que es preciso tomar en cuenta para superarlas en la medida de lo posible. Así, se considera que el estado de cosas siguientes fueron en su momento las causas más importantes de dicho problema:

- 1) Marco Administrativo - Institucional
- 2) Marco Jurídico - Normativo
- 3) Apoyos de infraestructura
- 4) Concepción Técnica - Burocrática del proceso

II.1.1. MARCO ADMINISTRATIVO INSTITUCIONAL

Un problema al que siempre se ha enfrentado el proceso de Planeación - Programación a sido la insuficiencia para ordenar la compleja gama de actividades gubernamentales,^{16/} de tal manera de encajonarlas sectorialmente y así poder contar con una visión global para fines de Planeación - Programación. De esta manera estando así en posibilidades de disponer de un punto de partida que tenga la visión estratégica del desarrollo para lograr una adecuada vinculación entre la planeación global y la sectorial, superando imprecisiones en cuanto a mecanismos e instancias de articulación.

Las estructuras administrativas del Sector Público al no guardar

^{16/} Ver, Procl, Juan "Los intentos de planificación económica en México", en Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, México, enero de 1973, pp. 26-33.

un orden de organización sectorial adecuado para las tareas de Planeación - Programación, complicaban este proceso: Al desconocerse el número y características de las entidades públicas, prácticamente resultaba imposible conjuntar acciones comunes y orientar esfuerzos hacia objetivos concretos; integrar de acuerdo con sus funciones las distintas entidades dentro de un sector de referencia; conocer en forma precisa el monto de recursos que se destinan a cada sector; la fijación de políticas tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia operativa de las entidades y lograr la complementariedad entre acciones y metas de las entidades y sectores. En suma se carecía del entorno organizacional que fuera la base operativa para el arranque de las tareas de Planeación - Programación.

Lo anterior hacía evidente la insuficiente estructuración y coordinación entre los responsables de las diferentes actividades dentro del mismo sector público, en distintos niveles, provocando una gran duplicidad de trabajos; generando confusión, y sobre todo dificultando la integración en un todo coherente que permitiera una comunicación horizontal o intersectorial, o dentro del mismo sector que permitiera realizar los incipientes intentos de racionalizar las actividades enfocadas al proceso de desarrollo.

II.1.2. MARCO JURIDICO - NORMATIVO

Se carecía de un Marco Jurídico global y sectorial, que se convirtiera en el andamiaje normativo que diera orden a las acciones de las Dependencias y Entidades del Sector Público en el corto y mediano plazo, que planteara de manera congruente y específica las orientaciones y objetivos que se deseen alcanzar así como la dirección que deban tener las acciones para su consecución en las labores de Planeación - Programación.

En suma, el Marco Jurídico - Normativo no era suficiente para sujetar a derecho las actividades involucradas en la planeación del desarrollo; para establecer compromisos y responsabilidades y para fijar sanciones por incumplimiento.

Cabe señalar la ausencia de metas que definieran el compromiso real del Estado para asegurar un beneficio económico y social a la población y que consolidara la independencia económica. Esta fijación de metas que conyuviera en forma importante para determinar los esfuerzos sectoriales en materia de gasto, al tiempo que se traduzca en el principal instrumento para verificar la adecuada dirección de sus acciones.

La falta de una concepción homogénea para la programación, como la carencia de bases metodológicas generales que especificaran en detalle el contenido y alcance de planes y programas, el

orden y secuencia que entre ellos deba existir; ya que de su formulación, instrumentación, control y evaluación se carecía casi de manera absoluta de antecedentes en nuestro país, y mayormente se desconocían, obvio, los mecanismos de seguimiento que permitieran conocer con exactitud la medida en que los planes y programas se vinculan con acciones ejecutadas y con ello proceder a su ajuste y actualización.

Al no existir experiencia en las labores metodológicas y operativas, resultaba obvio no disponer de una metodología general que sirviera de base para la formulación de programas; de tal forma que su empleo uniforme permitiese que la definición de acciones se realizara en torno a criterios homogéneos. Esto, consecuentemente daba lugar a imprecisiones en torno a funciones, responsabilidades y compromisos de los organismos que participaban. La falta de coordinación y congruencia entre las acciones de las mismas Dependencias y Entidades del Sector Público resultaban la norma, y ni se mencione lo relacionado con las acciones estatales; presentandose por ello traslapes, duplicaciones y vacíos en el desarrollo del proceso y dificultando el establecimiento de compromisos específicos entre los organismos.

En el mismo plano, como es lógico, no se disponía de uniformidad para la denominación de bienes y servicios por lo cual, consecuentemente, se carecía de un catálogo, que en general permitiese relacionar las metas de producción y los

requerimientos del Sector Público con las Estadísticas Nacionales. Tampoco existía la metodología para la determinación de costos unitarios, clave en el vínculo Programa - Presupuesto.

Atendiendo a lo anterior, resultaba necesario establecer definitivamente, a partir de una definición clara y jurídicamente válida de las fases del proceso de Planeación - Programación, y de los mecanismos de Instrumentación; el entorno jurídico normativo correlativamente a la modernización administrativa de la Administración Pública Federal. Esto con el fin de sujetar a derecho las principales actividades involucradas en la planeación; para establecer compromisos y responsabilidades y para fijar sanciones por incumplimiento.

II.1.3. APOYOS DE INFRAESTRUCTURA

Para que el proceso de Planeación - Programación funcione correctamente resulta indispensable contar con el apoyo de diversos elementos que conforman la infraestructura de apoyo, que sirva para: precisar el proceso y mejorar la calidad de los resultados.

Las funciones principales que cumple la infraestructura de apoyo son: proporcionar insumos de información para el análisis económico y social del país; facilitar las tareas del proceso

de Planeación - Programación en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante la difusión, investigaciones y asesorías en general; proporcionar los métodos, técnicas y recursos para el control interno de gestión, asesorías específicas como aspectos jurídicos o de cómputo, así como sistemas de control - fiscalización y auditorías para el registro sistemático de los avances y la capacitación de recursos humanos para cubrir las diferentes necesidades de todo el proceso.

A grandes rasgos, el diagnóstico que puede efectuarse de la infraestructura antes de 1976 se refiere a que no tenía un nivel operativamente eficiente.^{17/} De allí que, en forma sistemática, se puede citar que: La generación de información, estaba en general desvinculada de una real articulación con las necesidades de elaborar planes y programas específicos. La información básica era inadecuada, los datos estadísticos, solo por citar este caso, sobre la economía mexicana eran inoportunos, pues se dependía de manera excesiva de los censos; la información anual y de coyuntura era inadaptable para cualquier intento de programar el desarrollo; existía una gran heterogeneidad metodológica y conceptual en la producción de datos, y los sistemas de información contable de entidades y dependencias centrales no servían para la toma de decisiones por su falta de claridad, confiabilidad y oportunidad.

En el mismo plano, la falta de suficiente personal capacitado para poner en práctica las tareas de Planeación - Programación,

^{17/} Sistema Nacional de Información para la Programación.- Dirección General de Programación. 1982.

así como la insuficiencia de programas de capacitación para elementos para el proceso. La mayor parte de los responsables solo dominaban criterios contables para la presupuestación, lo que obedecía tanto a la falta de preparación técnica para la Planeación - Programación como al hecho de que la forma tradicional de decidir sobre la distribución de recursos era la fuente de privilegios individuales. En cuanto a la investigación, el término insuficiente se magnifica aún más.

II.1.4. CONCEPCION TECNICA - BUROCRATICA DEL PROCESO

Por su propia esencia de cambio el proceso enfrentaba innumerables obstáculos derivados de su misma concepción de la resistencia a lo nuevo, de la inexperiencia y la insuficiente comprensión respecto de lo que era y significaba para el país la programación de las actividades públicas. En conjunto estos factores determinan un avance mayor o menor respecto a los elementos que conjugan el proceso.

En los insuficientes resultados de la Planeación - Programación en México, han influido decisivamente diferentes factores, y entre estos destaca la concepción técnico - burocrática del proceso, restandole el elemento propulsor fundamental que es la decisión política que establece responsabilidades, determina dinámica y genera la conciencia crítica social del proceso y

sus principales agentes políticos, técnicos, productores, consumidores, administradores, etc.

Otros de los obstáculos lo constituía el desprecio por los planteamientos de estrategia de largo plazo y los de mediano plazo representados, como es sabido, por los planes y los programas y basados en el campo real de la economía. Asimismo, y dada la concepción compartimentada del proceso por parte de sus participantes. Redundaba en un obstáculo para la fluidez necesaria entre las etapas del proceso.^{18/}

II.2. AVANCES Y CAMBIOS POSITIVOS

Al contrastar las deficiencias, descritas en el apartado anterior, con la creciente complejidad de los problemas de la Administración Pública, derivados del desarrollo de las funciones del Estado, se hacen evidentes los grandes obstáculos para que las medidas adoptadas perdieran capacidad de anticipación; para dar sólo respuestas a requerimientos de urgencia, sobre la base de un esquema centralizado de decisiones que ante el tamaño cada vez mayor del aparato administrativo elevaba el riesgo de desperdiciar recursos y esfuerzos, de retardar la solución de los problemas y de lograr plena congruencia entre objetivo y acciones. Se debilitaban así las ventajas del control centralizado y se complicaba la iniciativa y la participación

^{18/} Ver, Cereña Cervantes, José Luis, la Planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), UNAM, México, 1982.

de los órganos ejecutores directos.

Para superar esta problemática se tornó imprescindible apoyar al proceso de Planeación - Programación con una división de funciones, partiendo de una Reforma Administrativa de la cual se derivará la estructura Institucional - Administrativa que asignará diferentes tareas a las Dependencias y Entidades del Sector Público. Complementariamente se pensó en la conformación de una infraestructura que comprendiera: el basamento legal que establezca compromisos y sanciones; una plataforma conceptual y una metodología homogénea; una normatividad de información y apoyos técnicos tanto generales como específicos, etc.

A partir de 1970 el avance ha sido gradual, sin embargo se detectan logros importantes que muestran la voluntad política de concebir al país dentro de un esquema de mediano y largo plazo, y de ordenar las fuerzas para alcanzar el desarrollo que se quiera y se pueda ser o tener.

A continuación y respetando el orden de secuencia de los problemas, se enumeran algunos de los avances en materia de infraestructura, a nuestro parecer más importantes, logrados durante el período en cuestión.

II.2.1. MARCO ADMINISTRATIVO - INSTITUCIONAL

La Planeación - Programación conlleva organizar un conjunto de decisiones para la consecución de los objetivos. En este conjunto se incluye la Reforma Administrativa de la Administración Pública Federal; esta consistió en la reorganización del sector público a fin de que, por medio de la Planeación y Programación de sus acciones, actúe de manera coordinada y racional en la consecución de las metas económicas y sociales del país. Con la puesta en marcha de la Reforma, se intentó resolver los problemas del proceso de Planeación - Programación del desarrollo, apoyándose en una Estructura Institucional cuya estructura orgánica se integra con las Entidades y Organismos ya existentes y de nueva creación. Bajo el esquema de la Reforma Administrativa, misma que se apoyó en los avances y experiencias anteriores, se establecen niveles de responsabilidad que dan mayor flexibilidad de acción; aumenta la participación de los directamente responsables de realizar las acciones en un sistema de decisiones más descentralizado; y se integran y compatibilizan las tareas sectoriales.

Con la organización de la Administración emprendida a partir de 1976, para organizar el país, se reordenaron las funciones de las Secretarías de Estado a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos; global, sectorial y estatal; se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto

que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las entidades que tienen a su cargo las funciones globales del sistema; se instituye la figura de Coordinador de Sector y se agrupan en ella a las entidades paraestatales de acuerdo con la naturaleza de sus funciones; y se forman gabinetes especializados, así como los comités de planeación del desarrollo estatal (COPLADES). Con ello se establece una división de funciones del Gobierno Federal que se vinculan orgánicamente con el proceso de Planeación; define los elementos básicos para la sectorización de la Administración Pública; delimita los diferentes niveles de decisión y establece una serie de gabinetes específicos, Comisiones Intersecretariales y mecanismos de programación - presupuestación - control - evaluación.^{19/}

El esquema de Sectorización de la Administración Pública pretende avanzar hacia una división funcional que tenga como punto de partida la visión estratégica del desarrollo para lograr una adecuada vinculación entre la planeación global, la sectorial y la que llevan a cabo las entidades coordinadas, superando imprecisiones en cuanto a mecanismos e instancias de articulación.

Resumiendo, la estructura institucional quedó integrada por las dependencias y entidades de la APF, los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales y privados que participan en las actividades de Planeación clasificándose

^{19/} López Portillo, José, Legislación y documentos básicos 1976 - 1982, Tomo 1, Secretaría de - Programación y Presupuesto, 1982.

en tres niveles básicos: Global, Sectorial e Institucional en los que se efectúa el proceso, vinculados a través de: las unidades de Planeación de cada Dependencia o Entidad Paraestatal, los Gabinetes Especializados y las Comisiones Intersecretariales, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) que son los órganos de coordinación entre los tres ordenes del gobierno, los mecanismos de participación social y otras instancias de comunicación y diálogo que fueron instituidos. Cabe destacar que la relación entre los integrantes, no será en modo alguno jerárquica sino más bien de coordinación y corresponsabilidad en las acciones que por ley les corresponde desempeñar.

A reserva de profundizar en capítulos posteriores, es importante señalar que aunque la reforma representó un avance en la organización del sector público, resultó insuficiente para ordenar la compleja gama de actividades gubernamentales.

Asimismo, no obstante que se introdujo tal esquema de sectorización, no se logró una adecuada vinculación entre la planeación global, la sectorial y la que llevan a cabo las entidades coordinadas, tanto por imprecisión en la fijación de mecanismos e instancias de articulación, como por la dificultad que implica lograr que cada entidad funcione como parte de un sistema nacional, con una visión compartida de las prioridades y necesidades del conjunto.

Por último, se ha obtenido una gran experiencia en Planeación - Programación, la cual avanzó junto con la reforma de la Administración Pública, ha avanzado en un desarrollo importante en la capacidad de los sectores administrativos para diseñar planes y programas. Esto sin embargo no ha sido acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en acciones y en decisiones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas. Es decir, que se avanzó más en la formulación de documentos de planeación que en su instrumentación, control y evaluación.

II.2.2. MARCO JURIDICO NORMATIVO

Por lo que hace a la estructura Institucional en su estructura jurídica, se precisaron y formalizaron las relaciones y funciones de los órganos administrativos a través de las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo, y teniendo como marco normativo fundamental el de la Carta Magna; la base jurídica que da orientación al proceso se conformó de una serie de leyes, decretos, acuerdos, etc. Así, quedaron establecidos los ordenamientos y normas legales de carácter general y específico que expresaban: propósitos y funciones, responsabilidades, compromisos, e indicaban sanciones.

De esta manera en el aspecto normativo, como infraestructura legal básica para el proceso de Planeación - Programación,

sobresalen la promulgación de: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como su correspondiente reglamento; y la Ley de Deuda Pública. Otros avances fueron la Ley de Obras Públicas, Ley de Adquisiciones; la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda, la de Fomento Agropecuario, Ley de Información Estadística y Geográfica, etc. Muy particularmente se asienta la expedición de la Ley de Planeación, el 6 de Enero de 1983. También se han expedido decretos aprobatorios de planes y programas, y donde sobresale el de abril de 1980 por el que se aprueba el Plan Global 1980 - 1982, y donde se expone claramente la concepción de la Planeación Integral del Desarrollo como mecanismo para definir objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y en el espacio.

Entre otros es conveniente citar: los de Desarrollo Urbano, el de Empleo, el de Turismo, el de Pesca, el de Desarrollo Industrial el de Desarrollo Agroindustrial, el de Fomento Cooperativo, el de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, etc.

Entre los acuerdos, sobresalen los de Sectorización de la Administración Pública Federal.

En el ámbito regional sobresalen los Decretos de los Convenios Unicos de Coordinación, y los convenios Unicos de desarrollo.

En una segunda instancia deben señalarse que la Planeación

adquiere rango constitucional el 5 de enero de 1983, cuando queda reglamentada por el artículo 26 Constitucional que señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación."

Las fracciones XIX y XX que adiciona el artículo 27 constitucional introduce el concepto de desarrollo rural integral. Por su parte la reforma al artículo 115 establece los principios y atribuciones de los municipios.^{20/}

Finalmente no debemos soslayar los decretos de 1983 y 1989 mediante los cuales se aprueban los PND 1983-1988 y 1989-1994.

II.2.3. APOYOS DE INFRAESTRUCTURA

Para el desarrollo de las actividades del proceso Planeación - Programación, se pensó en la necesidad de disponer con una infraestructura de servicios que considere: manejo de información especializada; apoyos técnicos de investigación, capacitación y análisis; asesorías específicas: jurídicas, de cómputo y difusión así como los sistemas de control vía la fiscalización y las auditorías.

^{20/} Plan nacional de Desarrollo. SFP. P. 22.

En lo que refiere a la infraestructura de información necesaria para el proceso, es claro que en estos años se han dado pasos importantes para producirla en forma más integrada y abundante a través del Sistema de Cuentas Nacionales, la Matriz de Insumo - Producto,^{21/} los anexos del Informe de Gobierno, la Cuenta Pública, las autoevaluaciones sectoriales, los dictámenes de auditorías y la información estadística y cartográfica temática, que permite ubicar con precisión lo realizado y detectar lo realizable. Todo esto se ubica en la perspectiva de adecuar en forma progresiva la información a los niveles, tiempos y etapas del proceso, y en especial información anual de coyuntura.

Se tiende a modernizar los sistemas de información contable para que sean fuente confiable y oportuna para ratificar o rectificar decisiones. En general se busca homogeneidad metodológica y conceptual, de acuerdo con los lineamientos y metodologías que al efecto señale el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, creado ex-profeso.

La producción Estadística y Cartográfica de cobertura nacional es un insumo básico para la programación como para el control de las actividades gubernamentales. El programa Frontera Agrícola, por ejemplo, constituye una contribución de gran trascendencia para el sector agropecuario al determinar las tierras que son susceptibles de incorporarse al cultivo y precisar la vocación de la tierra en explotación. Otros programas que también han hecho aportaciones de importancia

^{21/} Ver, Melazzi, Gustavo, "Notas sobre los modelos de planificación económica y el Sistema de Cuentas Nacionales de México". en Comercio Exterior, vol. 33, núm. 4, México, abril de 1983, pp.307-317.

son las Síntesis de Información Geográfica Estatal -cuyo primer resultado fué la correspondiente al Estado de Guanajuato- y los Manuales de Estadísticas Básicas Sectoriales y Estatales.

Relacionado con lo expuesto es importante asentar el acuerdo para crear el Comité Técnico de Información, el 26 de agosto de 1986, y que fué integrado principalmente con representantes de las tres principales Secretarías Globalizadoras a saber: SPP; SHCP; SECOGEF; y además el Banco de México. Dicho comité se encargó de establecer, coordinar y vigilar el Sistema Integral de Información (SII). Esta SII tiene como objetivos evitar duplicidades o multiplicidad de requerimientos a las Entidades y Dependencias, eliminando así el manejo de datos diferentes de las áreas globalizadoras; y se persevera en disponer de un insumo básico, como lo es la información oportuna, confiable y sobre todo definida sobre bases conceptuales adecuadas.

Por lo que se refiere a las actividades de capacitación de personal y de investigación para la planeación, estas se han desarrollado como respuesta a las necesidades de apoyar los avances del proceso de planeación en sus distintos ámbitos, pero sin una dinámica propia. La capacitación ha sido indispensable para dar sustento real a las políticas económicas y sociales, pero el esfuerzo ha sido insuficiente aún más si consideramos la desaparición, en 1985, del Centro de Capacitación y Docencia Económica (CECADE), en Agosto de 1985. La investigación en planeación de los centros de estudios superiores

aún no se vinculan adecuadamente a las necesidades de la Administración Pública, lo cual ha llevado a que, en ésta, la investigación se desarrolle en forma aislada y de acuerdo a necesidades coyunturales.

En términos de apoyos técnicos y asesorías específicas, cabe destacar la atención que se ha dado a las actividades de capacitación, tanto de carácter sectorial como regional. Se han realizado análisis específicos para retroalimentar el proceso, tales como las experiencias de Planeación - Programación en otros países, y los permanentes estudios para mantener actualizada la legislación mexicana en la materia.

En general, se ha desarrollado una infraestructura, con un conjunto de actos normativos, decisiones de asignación de recursos, modificaciones legales y manejo general de la política económica y social, todo acorde con los objetivos y lineamientos de las estrategias globales del desarrollo.

II.2.4. CONCEPCION TECNICA - BUROCRATICA DEL PROCESO

Instaurar un proceso de Planeación - Programación requiere de un lapso más o menos prolongado, pues por su propia naturaleza debe tener un horizonte temporal de largo plazo, en donde se evalúen los proyectos y sus efectos cuando estos hayan alcanzado

su madurez. Igualmente, al ser resultado de un proceso político requiere de una larga maduración para que los participantes tengan un convencimiento efectivo de las bondades del proceso, de que las soluciones adoptadas, son las mejores y de que su intervención les permite obtener beneficios, lo que redundará en una actitud positiva frente al proceso.

El presente apartado encierra la problemática de relacionarse con actitudes y resultados de un carácter muy subjetivo, y por lo mismo difícil de medir en sus avances. Sin embargo desde los inicios, a partir de 1976, se le dió mayor importancia al sentido cualitativo de la Planeación - Programación, su impacto sobre la sociedad en general; y en lo particular se ha tendido a reforzar, en todos sus niveles, la participación social.

Así, las tareas de investigación, capacitación, de difusión han contribuido, en parte, a concientizar al personal involucrado; dando como resultado funcionarios con un manejo de lenguaje común, que manejan metodologías coherentes para el proceso, y que conocen sus tareas problemas y ventajas. De esta manera, los trabajos de los últimos años han permitido ampliar la capacidad de diagnóstico, pronóstico y de diseño de política económica y social de las áreas encargadas del proceso.22/

22/ Ocelta, Enrique, Autoafirmación Colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo. Serie Lecturas, Núm. 49, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

CAPITULO III

ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PROGRAMACION EN MEXICO

CAPITULO III. ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PROGRAMACION EN MEXICO

III.1. LA PROGRAMACION DURANTE 1976 - 1982

En el caso particular de este período, en el que seriamente se pretendía implantar, a la vez que en una forma de gobierno, como método de trabajo permanente el de la Planeación - Programación; se considera conveniente analizarlo en las tres etapas que nos marcan el cambio de Titular de la Dependencia creada para hacerse cargo de la integración y coordinación de tales actividades. Así, se dividen: de Diciembre 1976 a Noviembre 1977; de Diciembre 1977 a Mayo de 1979 y de Junio 1979 a Noviembre 1982.

El Proceso se inició con la idea central de llegar a un Sistema Nacional de Planeación (SNP); que aprovechando las experiencias y aportes de medio siglo, fuera capaz de constituirse en vía para impulsar y organizar el proceso de transformaciones sociales y en herramienta para racionalizar la utilización de los recursos de la nación; de esta manera se pretendió que los principales instrumentos fueran:

- a) Un Plan Global de Desarrollo, de mediano plazo, basado

en el Proyecto Nacional que surge de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917.

- b) Planes Sectoriales de Mediano Plazo, inspirados en los lineamientos del Plan Global de Desarrollo y en los diagnósticos de la situación de cada sector.
- c) Planes Operativos Anuales que conciliarán los hechos previsibles y los contingentes, incluyendo "decisiones tendientes a mitigar la intensidad de los cambios indeseables", tal como lo expresaba el Plan Global de Desarrollo.
- d) Programas de Acción del Sector Público, basado en los planes o programas sectoriales y destinados a precisar los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requiere aplicar, en escala global y para cada uno de los sectores.

III.1.1. PRIMERA ETAPA 1976 - 1977

El propósito de este apartado es de presentar un resumen de los avances que se realizaron en lo que se refiere a los aspectos programáticos, en el período de referencia, para la concepción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación (SNP). No

obstante debe considerarse lo corto del período, así como el de tratarse del año inicial de un proceso serio de programación.

El marco conceptual del SNP, definido desde el inicio de la administración, respondía a la voluntad y al compromiso del régimen de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y su proyecto nacional de largo plazo.

Este marco conceptual se sintetizaba en una forma matricial, que en sus diferentes niveles mostraba la interrelación de sus dimensiones: Social, en la medida que operaba con un modelo de país, o proyecto de largo plazo, que involucraba a toda la sociedad mexicana; Política, por que suponía una Alianza Nacional en torno a ciertos propósitos que orientaban la acción de todos los grupos de la nación; Económica, ya que implicaba la definición de una estrategia de desarrollo y, por lo tanto, de un conjunto de políticas en el tiempo y en el espacio; Administrativa, porque requería de la organización de las tareas públicas en función de las exigencias de la planeación.

Las reformas emprendidas en cada uno de los niveles citados tenían la intención de incidir sobre el todo social para avanzar en la construcción de una organización más eficaz para el logro de los objetivos, más eficiente en el uso de los recursos y mas congruente en una dinámica interna.

Por su parte, en el interior del sector público se definieron, en este primer periodo, los niveles de acción -global y sectorial- en tres horizontes temporales -corto, mediano y largo plazo- que comprendían solamente la vertiente obligatoria para su instrumentación.

La construcción del SNP, inicialmente se apoyó en elementos tales como una metodología, una estructura institucional y el proceso de planeación -con sus cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación-. Fué en esta etapa de instrumentación -que posteriormente estuvo representada por la instrumentación programática y la instrumentación presupuestal, lo que consistía en hacer operativo el Plan de Desarrollo y llevar a la práctica el SNP como instrumento de modificación de la realidad nacional.

En este contexto se puede hacer un recuento de los avances que se lograron en el periodo en cuestión:

El proceso de Programación establecido durante el periodo tratado se caracterizó por marcar un punto de inflexión respecto a la forma tradicional de organizar las acciones del Estado. De esta manera, todos los factores inherentes a una innovación en los procedimientos, determinaron un avance mayor o menor respecto a los elementos que conjugan el proceso.

III.1.1.1. VISION DEL SECTOR PUBLICO

En la reorganización de la Administración Pública, se hizo un primer agrupamiento de las entidades atendiendo al carácter homogéneo de sus actividades y a la coincidencia de sus objetivos específicos. Esto contribuyó a que los programas se realizaran de acuerdo con metas e incluyera todas las acciones del Sector Público, aún las no comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta manera se pretendía desembocar en el Programa-Presupuesto, que permitiera hacer posible que el programa de Gobierno se formulara, ejecutara, controlara y evaluara con una visión integrada del Sector Público.

Así, la agrupación sectorial se tornó en la base de la Programación - Presupuestación. El presupuesto programa pretendía abandonar la organización de las acciones públicas a partir de entidades. Los programas representarían acciones de todo o parte del sector público y no corresponderían necesariamente a una entidad, pues podían incluir las actividades de varios, de uno o más sectores. Los programas intersecretariales y multisectoriales implicaban acciones diferentes o similares de entidades de diversos sectores para conseguir una meta común.

III.1.1.2. UNIVERSO DE ENTIDADES

Por primera vez se logró un conocimiento ordenado de las

características y número de las entidades públicas. Esto permitió con otros factores, conjuntar acciones comunes y orientar esfuerzos hacia objetivos concretos; integrar de acuerdo con sus funciones las distintas entidades dentro de un sector de referencia, conocer en forma más precisa el monto de recursos que se destinan a cada sector; la fijación de políticas tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia operativa de las entidades, y lograr la complementariedad entre acciones y etapas de los sectores y entidades. En suma, en las distintas coordinaciones de sector y en la SPP se creó una base operativa más eficiente, ya que se definió el ámbito sectorial y sus elementos.^{23/}

En este ámbito, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de los aspectos globales e intersectoriales de la Programación; por su parte a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos la dimensión sectorial y a las entidades coordinadas el nivel de detalle, con la participación en ambos casos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, básicamente por medio de lineamientos y normas convenidos. En las tareas de ejercicio, control y evaluación del presupuesto-programa, la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía como propósito primordial verificar si el gasto se habría ejercido conforme a lo programado y, por tanto, si las metas se cumplían o se hallaban en el grado de avance previsto. Esto tendía a dar una mayor agilidad al ejercicio presupuestal y a descentralizar sectorialmente la

^{23/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo para la programación-presupuestación, (Varios Años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

organización de las acciones públicas en un marco global de congruencia.

En igual plano, el esquema de organización administrativa y la programación presupuestación abrieron nuevas opciones para integrar al programa de Gobierno Federal, en formas convenidas e indicativas, las acciones de los gobiernos locales y de los sectores privado y social. La incorporación progresiva de la dimensión regional a los esquemas de programación-presupuestación se concibió como la expresión sistemática de un esfuerzo conjunto de la Federación con los Estados.

Entre las limitaciones de apertura sectorial y de agrupación sectorial de Entidades se puede decir que, la sectorización con fines programáticos se llevó a cabo con criterios en parte inconvenientes en términos de homogeneidad. Existían sectores y acciones dentro de un mismo sector identificables con actividades económicas, algunos se relacionan con objetivos y metas de bienestar social, y otros más estaban ligados a actividades de fomento o estudio. Esta situación, que no era sino reflejo de la organización administrativa del sector público, obstruyó y complicó la programación.

La agrupación programática de las entidades presentaba problemas que se derivaban de la sectorización adoptada, los tipos de problemas más importantes eran los siguientes:

- a) Entidades cuyas actividades se dividieron en dos o más sectores tales como: Departamento del Distrito Federal; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- b) Sectores Programáticos que incluían varias "Cabezas de Sector" así tenían al Sector Salud y Seguridad Social; Sector Agropecuario y Forestal (SARH y SRA); Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos.
- c) Entidades agrupadas en "Holdings", a saber: Teléfonos de México, S.A.; Altos Hornos de México, S.A., etc.
- d) Entidades que realizaban actividades que deberían considerarse en varios sectores y, que por su tamaño, proporcionan directamente, servicios de asistencia y seguridad social a sus trabajadores o realizan acciones de fomento para el desarrollo de comunidades o regiones, que no corresponden al objeto considerado para su agrupación sectorial. Esta era la situación, de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México.
- e) Entidades que están coordinadas por un sector y realizan actividades de otro, como sucedía con PIPSA y PRONAPADE; igualmente los Bancos de Fomento se agruparon bajo la coordinación de Hacienda y Crédito Público, incluso

tratándose de Instituciones especializadas como el Banco Nacional de Crédito Rural.

III.1.1.3. BASES METODOLOGICAS Y NORMATIVAS

En lo que se refiere a las bases metodológicas se estableció una metodología general que sirvió de base para la formulación de los programas sectoriales, quinquenales y anuales, la cual fué aplicada de manera más o menos completa por los distintos sectores programáticos. El empleo uniforme de esta metodología permitió que la definición de acciones se realizara en torno a criterios homogéneos; además, imprimió consistencia y unidad a la utilización de conceptos y al manejo de información. En particular, cabe destacar que de la aplicación de la metodología se derivó una infraestructura básica de información. Para estos se formularon formatos que recogieron en general la información básica que requerían las tres Subsecretarías de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y con lo cual se evitó la duplicación de trabajo en las entidades y en la SPP. 24/

Entre los aspectos operativos y de apoyo a la programación-presupuestación se elaboró un Catálogo de Bienes y Servicios, que en general permitía relacionar las metas de producción y los requerimientos del sector público con las estadísticas nacionales. Esto fué posible dada la estructura de este Catálogo, con el que se podía obtener una desagregación

24/ Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

de los bienes y servicios producidos o demandados por el sector público en su totalidad.

Asimismo, se modificó la clave presupuestal para avanzar, en la medida de lo posible, en la vinculación entre el programa y el presupuesto. La nueva clave intentaba facilitar la identificación de los esfuerzos tanto a nivel de programa y subprograma como de unidad administrativa, entidad, sector y administración pública federal. Al efecto los formatos incluían una clave de entidad, igual a la presupuestal, por lo que era posible asimilar al análisis del presupuesto lo correspondiente a los programas de entidades no controladas presupuestalmente.

Se logró un avance importante en la depuración y asimilación de las partidas presupuestales, de acuerdo con su adecuación y aplicación a los nuevos conceptos programáticos, principalmente en lo que se refería a la diferencia entre inversión de operación e inversión de ampliación de la capacidad.

En los formatos de los programas para 1978 se incluyó una clave para identificar acciones en estados y municipios, con lo cual se consiguió un punto de apoyo para una primera tentativa de la programación regional.

Por su parte la Base Normativa, con la formulación inicial de un marco normativo global y sectorial de las acciones del sector público en el corto y mediano plazos, se plantearon por primera

vez de manera congruente y específica los objetivos que se deseaba alcanzar y la dirección que deberían tener las acciones para su consecución. El establecimiento de metas globales y sectoriales en su perspectiva quinquenal definieron el compromiso real de Gobierno para asegurar un mayor beneficio económico y social a la población y consolidar la independencia económica. La fijación de estas metas pretendía coadyuvar en forma importante para determinar el esfuerzo sectorial en materia de gasto público y se tradujera en el principal instrumento para verificar la adecuada dirección de sus acciones.

La definición de las etapas programáticas era consecuente con la idea de partir de lo general a lo particular y a su vez permitía la retroalimentación del marco general, mediante el examen específico de las posibilidades de acción de cada entidad. Además favoreció la participación de todos los agentes económicos del Estado en la fijación y cumplimiento del compromiso sectorial.

En efecto, contenía un enmarcamiento sectorial (en términos de objetivos y metas) de las acciones de las entidades, que reflejaba que la estructura programática experimentó cambios importantes en la mayor parte de las entidades (incluso en las no controladas en el presupuesto), de acuerdo con la concepción sectorial. Sin embargo el vínculo Programación-Presupuestación solo se consiguió parcialmente.

En 1977, se armó todo un aparato institucional para llevar a cabo las tareas del proceso de Programación-Presupuestación, cuyo núcleo fueron los grupos de coordinación, principalmente los grupos de coordinación sectorial (GCS), grupos interinstitucionales de programación sectorial (GIPS) y los grupos técnicos (GTS). Estos últimos intentaban contar con una amplia experiencia en las labores metodológicas y operativas de la programación, que no existía en el sector público. En particular, era patente el conocimiento sobre la problemática de los sectores y la operación específica de las entidades. Por su conformación mostraron ventajas que permitían la complementariedad entre las tareas asignadas a la SPP y las correspondientes a las coordinaciones sectoriales.

Sobre el conjunto de programas, se puede señalar que se elaboraron programas en la mayoría de los sectores, que permitieron agrupar las acciones de las distintas entidades y conjugar esfuerzos en forma ordenada y sistemática en torno al logro de los objetivos y metas sectoriales, que formaban la base normativa de la programación. La apertura programática se caracterizó por: agrupar las actividades comunes de las entidades comprendidas en un sector; vincular en forma directa los objetivos sectoriales y nacionales a las acciones concretas de las entidades; asignar recursos en función de aquellos programas con mayor peso para llegar a los objetivos; realizar un esfuerzo de racionalización de la operación de las entidades; establecer prioridades sectoriales; romper drásticamente en

la mayoría de los sectores con la práctica presupuestal de identificar los programas con las unidades administrativas y no con lo que éstas debían hacer para conseguir determinadas metas; evitar la atomización de las acciones públicas y su aislamiento, y determinar acciones concretas para obtener metas, lo que a su vez hacía posible un mecanismo de seguimiento y evaluación de los resultados a fin de reorientar la acción pública en función de los avances, retroceso o incumplimientos de la operación.

Durante 1977 se inició simultáneamente la programación anual y la quinquenal; para lo cual se formuló el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. Este documento representó un compromiso que asumió el sector público ante la nación y pretendía constituir el marco de referencia de la Programación-Presupuestación anual y de los planes nacionales de desarrollo vinculados a los sectores social y privado.

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.

La estrategia de la programación quinquenal era la de que para 1978 se revisaría a fin de disponer de un marco de referencia del que no disponía el año anterior. Con carácter de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

orientación, se desplazaría anualmente la frontera del programa quinquenal para conservar una dimensión de mediano plazo a los principales programas, subprogramas y proyectos. Con este ejercicio, de menor nivel de profundidad y detalle que el de 1978-1982 sería factible realizar tareas de seguimiento que enlazaran los proyectos que maduraran después de 1982 en un marco sistemático de horizonte quinquenal.^{25/} Así, lo anterior permitiría una mayor continuidad a la Administración Pública. Cada año se revisaría el programa 1978-1982 con los resultados anteriores de la acción pública en general y los avances programáticos en particular, a efecto de darle prioridad al conjunto del programa del Gobierno en funciones en su perspectiva a 1982. Tales revisiones se llevarían a efecto con base en los elementos que se derivaran de la evaluación; tendrían un carácter selectivo; y deberían ser estrictamente justificados.

Se pensaba complementar el Programa Quinquenal con elementos que incluyeran gradualmente la dimensión regional, consiguiendo que la programación sectorial considerara tanto los compromisos que se celebran entre la Federación y los Estados, mediante los Convenios Unicos, como programas de inversión federal en los Estados no contemplados en dichos convenios.

Se deberían desarrollar los principales programas quinquenales de los sectores a efecto de ahondar en sus elementos, evaluar sus alcances e implicaciones y verificar su viabilidad operativa.

^{25/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Asimismo, se avanzaría en el mejoramiento de los sistemas de normas y procedimientos para las adquisiciones y obra del sector público, estableciendo esquemas congruentes con la Programación-Presupuestación.

Como resultado de los puntos anteriores, el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1978, incorporó una serie de cambios que intentaban sentar las bases para su ulterior transformación, de acuerdo con las nuevas concepciones de la Programación-Presupuestación. De esta manera el presupuesto de 1978 presentó significativos avances programáticos, sin embargo, el vínculo entre programa y presupuesto sólo se consiguió parcialmente. Se planteó que en el futuro debería avanzarse en esa dirección, sin provocar cambios operativos excesivos que entorpecieran la formulación y ejercicio presupuestales.

III.1.1.4. AUSENCIA DE UN MARCO NORMATIVO GLOBAL

Una de las mayores limitaciones que presentó el proceso de Programación-Presupuestación durante 1977 fué la ausencia de un marco normativo global para la programación sectorial (su primera versión se terminó a fines de 1977), que definiera con oportunidad los lineamientos generales, los objetivos y las metas que se pretendían alcanzar en el corto y en el mediano plazos. Lo anterior fué resultado de que el ejercicio debió

comenzar por sentar las bases metodológicas de la programación para cada uno de los sectores, quienes entraban apenas en conocimiento del universo que les correspondía. Paralelamente se elaboraron documentos de política global, aunque dado el retraso con que se iniciaron estas tareas, no fue posible establecer un vínculo sistemático con la definición de las políticas y programas de cada sector.

Retraso en el inicio de las tareas de Programación -
Presupuestación.

Uno de los factores que condicionaron la evolución de la Programación-Presupuestación fué que su implantación se iniciara ya avanzado el año. Esto se explica por la necesidad de preparar bases metodológicas y de concepción, para cuya formulación y operación se carecía casi de manera absoluta de antecedentes en nuestro país. Ello limitó considerablemente el tiempo disponible para las tareas de capacitación y para el desarrollo de las fases de la Programación-Presupuestación, condicionando inevitablemente la calidad y profundidad de los resultados.

También por deficiencias metodológicas, la apertura programática utilizada no consiguió vincular adecuadamente las acciones de cada sector con las metas sustantivas. Continuó siendo elemento preponderante el criterio administrativo en la definición de

los programas, dando lugar a serias dificultades para determinar el costo de alcanzar las metas. Además, existió falta de precisión en la definición de metas, en las unidades de medida para cuantificarlas y, por consiguiente, en el cálculo de los costos unitarios.

Lo anterior apoyó la práctica de asignar los recursos para fines genéricos sin adoptar las decisiones con base en las acciones que deberían tomarse para conseguir las metas.

Otro problema metodológico se refiere a la ausencia de procedimientos operativos para incorporar integralmente el ámbito espacial. Las decisiones de inversión pública federal se realizaron sin el análisis suficiente para seleccionar la ubicación geográfica que permitiera maximizar sus efectos positivos y reducir o prevenir daños ecológicos y desequilibrios económicos, políticos o sociales en las diferentes regiones.

Fue notable la carencia de un sistema que, formando parte integral de la planeación, permitiera la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. En la práctica las entidades que tenían mayor capacidad para elaborar proyectos, obtenían recursos para su realización aunque no fueran prioritarios. En cambio, las entidades con menor capacidad para formularlos, disponían de menores recursos, a pesar de que tuvieran metas prioritarias. El sector público nunca logró integrar una cartera de proyectos que le permitiera evaluarlos

y fijar su relación de conformidad con las prioridades establecidas.

Problemas de los Formatos

Los formatos se constituyeron en el vehículo básico de la programación-presupuestación. Sin embargo, en su diseño y aplicación se observaron problemas que limitaron el alcance de su eficacia. Dentro de ellos, destacan los siguientes: eran más adecuados para sectores productores de bienes; solicitaban una mayor información que la que se encuentra disponible en los sectores; no captaban suficiente información intersectorial y espacial; no definían cabalmente algunos conceptos básicos para la programación (programas, ampliación de la capacidad, etc.); y omitían información básica de carácter sectorial.

Para la solución de estos problemas se intentó realizar los estudios necesarios a fin de simplificar los formatos, adaptarlos a situaciones particulares en aquellos casos en que resultara conveniente y adicionar información en materia intersectorial y espacial. En la determinación de la información a solicitar se debía considerar las sugerencias de las cabezas de sector.

Problemas del Funcionamiento de los Mecanismos de Coordinación

La organización para la Programación-Presupuestación se basó en grupos de decisión y grupos de trabajo, que funcionaron con eficiencia relativamente aceptable. No obstante, las siguientes deficiencias impidieron mejores resultados:

Cobertura de los mecanismos de coordinación.- No existieron mecanismos para tratar los aspectos intersectoriales, salvo para el Laboral. Este problema fué consecuencia de que para la organización de mecanismos intersectoriales resultaba necesario contar con elementos sectoriales aceptablemente consolidados. Los esfuerzos en el año de 1977 se dedicaron fundamentalmente a la programación sectorial.

Para superar esta deficiencia se iniciaron trabajos en ciencia y tecnología y alimentación, además de laboral. Por otra parte también se enfatizaron los análisis de programas complementarios y de apoyo. En particular en la Dirección General de Programación, igualmente desaparecida en 1985, se reforzó el personal dedicado a estas tareas.

Nivel de los integrantes.- En repetidas ocasiones los integrantes no tuvieron el nivel adecuado para tomar decisiones.

Conflictos internos.- No hubo homogeneidad en la concepción sobre el proceso de Programación-Presupuestación entre los

representantes, inclusive de una misma Dirección o Secretaría. También se entorpecieron los trabajos por cambios continuos en los asistentes, y por ende, modificaciones frecuentes en las posturas de los representantes.

Limitaciones en la precisión y profundidad de la Programación Sectorial.

Destacaron las deficiencias en la apertura programática tanto a nivel sectorial como institucional, que aún reflejaban en parte esquemas tradicionales y resistencias al cambio; insuficiencias en la fijación de metas de resultados y operativas; falta de homogeneización en las unidades de medida para expresar las mismas metas; discrepancias en los costos unitarios de las metas operativas de entidades que realizaban las mismas actividades dadas las características de los sistemas contables vigentes. Por otro lado, fué patente una falta de proyectos y de la organización necesaria para llevar a cabo planes de expansión y hacer crecer rápidamente las actividades prioritarias.

Resultaba necesario, conjuntamente con las cabezas de sector, la elaboración de catálogos de cuentas aceptablemente homogéneos, así como de metodologías para costear y evaluar los programas.

Ausencia de las dimensiones espacial e intersectorial.

Las dimensiones espacial e intersectorial fueron insuficientemente tratadas. Ningún programa sectorial tenía incorporada la dimensión espacial. En cambio los proyectos de inversión si consideraron la ubicación geográfica. Los complementos y apoyos entre programas no se cuantifican y su identificación cualitativa presentaba deficiencias. Estas omisiones que se explican por la excesiva complejidad que hubiera dado al proceso su incorporación desde el inicio, limitaron necesariamente la congruencia y precisión en la proposición de metas y acciones en cada uno de los sectores programáticos.

Limitaciones del carácter participativo de la Programación - Presupuestación.

Fue muy necesario el desarrollo de la característica participativa, prevista de manera destacada en la concepción original del proceso. No se incorporó en la programación a la población y a los agentes del sector privado y social directamente involucrados, debido a que los esfuerzos se canalizaron a la programación del sector público, como una primera etapa.

III.1.2. SEGUNDA ETAPA 1977 - 1979

Durante este período que efectivamente comprendió dieciocho meses, de Diciembre de 1977 al mes de mayo de 1979, las tareas de naturaleza programática se encaminaron a la revisión de los planteamientos con los cuales fueron formulados el Programa Quinquenal 1978-1982, cuanto los Programas Sectoriales elaborados en la primera etapa del período.

En virtud de que el Programa Presupuesto para 1978, para fines prácticos, estaba concluido; Las acciones llevadas a efecto durante 1978 fueron las de revisar y replantear tanto la normatividad como las metodologías programático-presupuestales existentes, a fin de estar en posibilidades de normar las tareas de Programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 1979.

De los trabajos realizados en el plano de la programación se puede mencionar la revisión y adecuación, a marchas forzadas, de las estructuras programáticas de los diferentes sectores; esto con la intención de vincular la formulación de los programas sectoriales con las estructuras de las partidas presupuestales del Programa Presupuesto. Asimismo se trabajó con ahínco en afinar detenidamente la sectorización de todos y cada una de las Dependencias y Entidades, tanto de las localizadas dentro del Control del Presupuesto de la Federación como aquellas

ubicadas fuera del control o la participación presupuestal.

Importante de señalar resultan las tareas para elaborar las rutas críticas y calendarios de actividades de programación para vincularlas y hacerlas coincidir con los tiempos del inicio de los trabajos de formulación del Presupuesto. Para lo anterior la Subsecretaría de Programación inició en 1978 estableciendo reuniones con miembros de la Subsecretaría de Presupuesto, ambas adscritas a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, mediante los Grupos de Concertación, establecidos en la primera etapa del período tratado, se mantuvo un permanente contacto durante los primeros meses de 1978 con las diferentes cabezas sectoriales de la Administración Pública Federal.

La realización de los trabajos anteriores se ubicaba en un horizonte de mediano plazo, y siempre con la perspectiva de tener un control adecuado del Universo de instituciones del Sector Público.

L I M I T A C I O N E S

En el plano de las evaluaciones de los trabajos de programación realizados en los dieciocho meses de esta segunda etapa se puede señalar que:

- Gran parte del tiempo se dedicó al análisis y revisión

de la normatividad y metodologías heredadas de la primera etapa del período 1976-1982.

- Resultado de lo anterior fué el corto tiempo de que se dispuso para las tareas de programación, en firme, encaminadas a su vínculo con los trabajos de formulación del presupuesto.
- Consecuentemente al traslaparse ambos Trabajos de Programación-Presupuestación tanto la Subsecretaría de Presupuesto, responsable del Presupuesto de Egresos de la Federación, como las cabezas de Sector; se desatendieron por completo de las responsabilidades de la Línea Programática. Lo anterior para liberar tiempos que les permitiera estar a tiempo de concluir el Presupuesto a presentar obligatoriamente, en fecha determinada, a la H. Cámara de Diputados.
- Así, los diferentes Programas Sectoriales elaborados, que como un primer intento resultaron positivos, no pasaron de ser un cúmulo de estadísticas y buenas intenciones, que únicamente fueron útiles para dar Líneas Generales en la distribución a nivel sectorial-macro-económico de los recursos globales del Presupuesto de Egresos.
- Por lo tanto hubo ausencia, obviamente de incidencia programática en el contenido del Presupuesto de Egresos

para 1979.

- De esta manera el PEF 1979 se elaboró con los métodos tradicionales de aplicar incrementos porcentuales, conforme al comportamiento de ejercicios pasados; y la mucha o poca flexibilidad que le permitió el Techo de financiamiento determinado por el Programa Financiero.
- Finalmente se debe señalar el total divorcio y nula incidencia de las tareas de Programación - a nivel programa - con el Presupuesto de Egresos.

LOGROS

Al final de esta segunda etapa, y tomando en cuenta el esfuerzo de trabajo como lo corto del tiempo, se pueden considerar como avances lo siguiente:

- El dejar establecido un cierto orden de los documentos normativos y metodológicos de carácter programático que permitieron a la siguiente administración retomar, casi de inmediato, la dinámica del momento.
- Una reglamentación, aún perfectible, de el funcionamiento de los grupos de concertación. Asimismo se dejaron abiertos los canales de vínculo con las unidades de programación

de los diferentes sectores.

- Aún cuando no cumplieron su cometido, los diferentes Programas sectoriales representaron la semilla para posteriores trabajos de ratificación y/o rectificación, así como para empezar a concientizar, en cierta medida, a las partes responsables de tal encargo.
- La formulación aislada de Programas Sectoriales tales como: Agropecuario, Industrial, Educación, Comercio, etc., que fueron de utilidad en la integración del Plan Global de Desarrollo 1979-1982, (PGD).
- Finalmente es de importancia mencionar la aprobación, en marzo de 1989, de la metodología del Plan Global de Desarrollo, y en la cual lo sobresaliente en el Tema que nos atañe fueron los "Elementos de vínculo Sectorial con el PGD". Para esto se formularon documentos sectoriales con las directrices globales de la Política Económica y Social plasmadas en el PGD. Esto en la perspectiva que le diera operatividad al PGD, y dentro de las directrices que marcaba la Matriz de Congruencia Sectorial.

III.1.3. TERCERA ETAPA 1979 - 1982

El trabajo en materia de Programación tomó como punto de partida el desarrollo alcanzado hasta 1979 por la Dependencia Globalizadora y las Coordinaciones Sectoriales. Es este el período de mayor avance y, por haberse formulado en el mismo el Plan Global de Desarrollo (PGD), se puede considerar el verdadero punto de partida donde comienza a transitarse con mayor seriedad el camino hacia un Sistema Nacional de Planeación (SNP).^{26/}

Los ejercicios de programación realizados a partir de estas fechas se caracterizaron por una continuidad en sus líneas básicas que permitió incorporar paulatinamente nuevos elementos, a la vez que se enriquecían los existentes y se afinaba el proceso de trabajo al interior de la dependencia globalizadora responsable de estos menesteres y con los coordinadores de sector.

A lo largo del período 1979-1982 existió, como se puede observar en los precedentes capítulos, una preocupación constante por dotar a la programación del sector público de una base normativa, a la vez que ajustada a las posibilidades de desarrollo de los trabajos por parte de las unidades de programación de las diferentes dependencias. Resultado de ello fueron los Manuales para la Elaboración del Programa de Acción del Sector Público

^{26/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

editados en 1981 y 1982, que contenían la metodología general aplicada, y las Guías Sectoriales e Institucionales en las que se plasmaron las orientaciones metodológicas específicas para cada sector.^{27/}

La experiencia recogida en este sentido fué sumamente positiva ya que la amplia difusión de estos documentos, aunada a una labor de capacitación, permitió hacer llegar las bases normativas de la programación a todos los niveles involucrados en su desarrollo. Por otra parte, el enfoque de estos documentos, en particular el Manual, fué no sólo de informar propósitos, contenidos y procedimientos del proceso, sino también homogeneizar conceptos en un campo en el que las interpretaciones eran diversas. Es necesario destacar que esta práctica facilitó que al interior de los sectores la elaboración de los programas no se concentrara exclusivamente en el área de programación, sino que también participaran las áreas operativas.

No obstante debemos decir que la normatividad con que se contaba al finalizar el período era perfectible, los avances en este campo fueron importantes y fué posible apreciar la incidencia que tuvo en la calidad de los programas elaborados por las diferentes dependencias.

Durante 1980-1981 se llevó a cabo la formulación y revisión del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP), como medio fundamental para instrumentar el Plan Global de

^{27/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual para la Revisión y Ampliación del PASP, 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

Desarrollo. En ese carácter el PASP constituyó un avance en el proceso de integración del Sistema Nacional de Planeación. El PASP, en sus productos y actividades contribuyó a dar mayor secuencia a los contenidos de la planeación, pretendiendo vincular el Plan al programa presupuesto anual y a los demás instrumentos de la política económica y social a corto plazo.

III.2. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

El propósito de ubicar la fase de programación-presupuestación, y de facilitar la comprensión del papel asignado a algunos de los principales instrumentos que intentaban configurar el Sistema Nacional de Planeación (SNP). Asimismo la importancia que la formulación del PGD representó en el periodo tratado, y la forma en que su estructuración influyó en su etapa de instrumentación; es que se considera conveniente mencionar algunos aspectos al respecto:

Como se asienta en lo anterior, el proceso se inició con la idea de llegar a un SNP, y el cual se definía "Como el conjunto de las relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las dependencias e instituciones que participaban en los procesos de formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas".^{28/}

Así, se concibió a la política de gasto como uno de los más

^{28/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.

activos y eficaces instrumentos de desarrollo económico y social, precisando que su composición, financiamiento y sobre todo, su destino resultarían definitivos para determinar el ritmo y la orientación del desarrollo.

Por ello, al proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación y control se le fijaron tres objetivos básicos con respecto al gasto:

- a) Buscar su reorientación sectorial y regional, para acelerar el crecimiento de los sectores y las regiones consideradas prioritarias;
- b) Procurar su racionalización, para evitar que sea la inercia la que defina su orientación, estructura, montos y plazos y
- c) Aumentar su eficiencia, para hacer más productiva la asignación de los recursos.

Posteriormente se tratará de señalar algunos de los problemas y limitaciones que encontró el esquema propuesto para su operación y concretamente en su vínculo programación-presupuestación.

Con rasgos muy generales, que posteriormente se concretizará, puntualizaremos tres elementos fundamentales que conspiraron

de partida para su integración.

- a) La ruptura de la Secuencia Lógica. La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en período de formación, por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fué acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos campos.

El país no podía detenerse a la espera de una planeación global. Por eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí.

A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, supuestos macro-económicos y objetivos diferentes. Además, tanto los cambios en la situación internacional como las características de la recuperación económica interna que avanzó con una celeridad muy superior a la esperada, modificaron los ritmos y planos de las estrategias contemplados en algunos de los planes sectoriales

existentes.

- b) La no adecuación de los planes sectoriales y su reemplazo por programas de Acción.

Frente a la problemática que planteó la alteración de la secuencia lógica del sistema de planeación y la desarticulación y desactualización de los planes sectoriales, no se procedió a una revisión de estos sino que se dió preeminencia a un nuevo instrumento, los Programas de Acción del Sector Público (PASP), con los cuales se pretendía cubrir el vacío de los planes sectoriales toda vez que se tomaron medidas para actualizarlos y hacerlos operativos. En su favor puede señalarse el corto tiempo para concluir la administración, como para poner en orden y dar cauce a las políticas establecidas.

- c) La no implementación de los Planes Anuales Operativos, la secuencia lógica del Sistema de Planeación tampoco llegó a concretarse con la cobertura del corto plazo. Solo el Presupuesto de Egresos de la Federación operó como instrumento para este período.

Sin el marco global, sectorial y regional que lo transformara en mecanismo real de aplicación de lo propugnado por el resto de instrumentos del sistema.

Aún cuando el presente trabajo pretende desentrañar los problemas de vinculación entre algunos de los principales instrumentos del Sistema de Planeación, y muy particularmente el de programación-presupuestación, a lo largo del mismo y en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, se abordarán varios de estos aspectos que se consideran cruciales para que el sistema se transforme en un mecanismo útil para el proceso de desarrollo económico y social del país.

III.2.1. EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Dentro del marco conceptual precedentemente analizado y durante 1980, habiéndose cumplido la primera mitad de la Administración sexenal, recibió su aprobación el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. 29/

Este hecho señaló una de las características fundamentales del documento y es un indicador de como se inició la estructuración del Sistema Nacional de Planeación.

La aparición del PGD, en 1980, representó un corte en la situación de avance del sistema. Hasta ese momento, los planes sectoriales aprobados se habían estructurado en base a metodologías diferentes y sin un sustento orientador unitario.

29/ Ver, Poder Ejecutivo Federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Los diagnósticos efectuados y las bases del programa de gobierno habían servido, junto a los discursos del Presidente, para definir las prioridades y fijar la orientación política de esos planes y programas con enfoque sectorial:

Surgieron así, entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología al tiempo que se mejoraban algunos documentos preexistentes.

Por lógica, estos documentos muestran enfoques y contenidos diferentes, producto de las metodologías diversas empleadas en su formulación y de la falta de un criterio armonizador que los orientara.

Así, fué a partir del PGD, entonces, donde comenzó a transitarse con seriedad el camino hacia un SNP. Los pasos anteriores fueron muy útiles e importantes como fundamento y bases del PGD, pero son los pasos posteriores los que señalarán la coherencia y consistencia con que se encara la construcción del sistema.

El PGD, así está situado a mitad del camino, es el verdadero punto de partida; sin el la idea de un enfoque sistémico carece de bases ciertas,^{30/} así como, sin los instrumentos necesarios

^{30/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Subsecretaría de Evaluación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

para su desarrollo y aplicación, el PGD no pasaría de una expresión de deseos o un conjunto bien estructurado de aspiraciones y políticas. Por esta razón en el presente trabajo, se incluye el estudio de los principales instrumentos, a través de los cuales se ha intentado tornarlo operativo y guía fundamental del proceso.

III.2.2. EL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

El propio acuerdo presidencial que aprobó el PGD 1980-1982, dió nacimiento al Programa de Acción del Sector Público (PASP), con el cual se pretendía cerrar el ciclo de la secuencia Plan-Programa-Presupuesto, en los términos de darle contenido y la solidez que configura una de las fórmulas tradicionales para el funcionamiento de un sistema de planificación. Esta intención básica determinó los tiempos, características metodológicas y mecanismos de coordinación que estructuraron la normatividad de las tareas realizadas.

Los objetivos básicos perseguidos por el PASP en su primera versión, según lo manifestado eran los siguientes:

- a) Materializar una de las medidas más importantes de instrumentación del PGD, de conformidad con lo dispuesto

en el decreto de aprobación correspondiente. Este trabajo de Programación de las dependencias del Sector Público pretendía servir de vínculo entre los objetivos, metas y políticas del plan y los propósitos estratégicos, operación de instrumentos y programas y proyectos de los sectores. Así, se intentaba encadenar el ejercicio de congruencia agregada del plan con un mayor detalle, que contemplara el conjunto de instrumentos de alcance sectorial, en particular el gasto, ampliando las bases de formulación del programa-presupuesto anual al punto de afianzar la secuencia plan-programa-presupuesto.

- b) Orientar la definición de los programas y presupuestos anuales.
- c) Identificar enlaces o encadenamientos programáticos más significativos, compatibilizando entre sí las acciones de los sectores.
- d) Proporcionar un marco de referencia de mayor detalle de la acción pública a los sectores social y privado, y
- e) Reforzar las actividades de normatividad en materia de programación.

III.2.2.1. PRIMERA FASE DEL PASP

El ejercicio de programación realizado durante 1980 tuvo como propósito general vincular las formulaciones necesariamente agregadas del PGD con las acciones específicas de los diferentes sectores administrativos y el programa presupuesto anual. Esto permitió dar inicio, en lo que toca a la programación sectorial, a las tareas concretas de instrumentación del plan.

Las cuales se manejaron en dos dimensiones: una programática que intentaba cumplirse con el PASP; y otra operativa que comprendía la formulación del presupuesto.

El enfoque del PASP tuvo características básicas. Destacándose la orientación a la programación de las acciones directas del sector público, con un perfil sectorial nacional.

Asimismo, el ejercicio adoptó un carácter necesariamente selectivo, para atender con realismo la oportunidad del cumplimiento y la solidez de los resultados. Atendiendo fundamentalmente a criterios relacionados con prioridades globales y sectoriales y con modalidades de control presupuestal, se seleccionaron entidades, metas, programas, subprogramas y proyectos de inversión, lo que constituyó la base sustantiva de trabajo. Del conjunto de elementos de la metodología matricial se escogió un mínimo indispensable para darle cuerpo a los programas sectoriales, con la concepción de que no se

trataba de que la dependencia globalizadora solicitase información para programar centralmente, sino de inducir a las instituciones a que programasen ellas mismas, realizando un esfuerzo propio de congruencia.

Optar por este camino, si bien impidió exhaustivamente la operación del sector público, si consideró el grueso de sus acciones y tuvo entre otras ventajas, la de poder concentrar el esfuerzo programático sectorial sobre aquellos puntos de mayor interés estratégico.

La cobertura y contenido del PASP fueron condicionados por el momento de aprobación del Plan Global de Desarrollo y por la exigencia de que sus resultados influyeran en las decisiones programáticas-presupuestales para 1981. Todo ello tomando en cuenta la capacidad media de las unidades de programación de las dependencias y entidades, la cual impedía un trabajo programático integral en tan corto plazo.

A partir de los programas sectoriales se previó integrar un documento general como resumen y expresión de congruencia global, así como los programas intersectoriales de Ciencia y Tecnología y el de Reforma Administrativa, correspondiendo la formulación de este último a la Coordinación General de Estudios Administrativos, en contacto con la SPP y con los sectores.

Sin embargo, la concepción que normó la formulación del PASP

concebía al ejercicio de programación como un instrumento de carácter progresivo y continuo. Progresivo en el sentido de ir incorporando paulatinamente nuevos elementos hasta llegar a un pleno desarrollo de la metodología de programación, acorde con el perfil que fuera adquiriendo el propio Sistema Nacional de Planeación y continuo desde la óptica de que al menos en esta etapa, la programación de mediano plazo no concluía con la formulación inicial de los programas sectoriales, sino que éstos deberían ser revisados y ampliados de manera de actualizar periódicamente sus planteamientos a la luz de los logros obtenidos e incorporar nuevos elementos metodológicos.

INSTRUMENTOS DE CONCERTACION

Lo participativo fué otra característica esencial del proceso de elaboración del PASP. En ello jugaron un papel central los grupos interinstitucionales de programación y presupuestación sectorial (GIPPS), en cuyo seno se discutieron y concertaron propuestas metodológicas, se dió seguimiento a los avances y se analizaron los resultados del ejercicio. Desde luego, la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció normas y lineamientos generales y cuidó que los coordinadores de sector administrativo fueran los responsables de la formulación de los documentos sectoriales, de acuerdo con los lineamientos de sectorización y las disposiciones legales correspondientes.

III.2.2.2. SEGUNDA FASE DEL PASP

Durante 1981 se llevó a cabo en toda la Administración Pública Federal un ejercicio de revisión y ampliación del Programa de Acción del Sector Público, 1980-1982 y con lo cual se anotaron un conjunto de logros importantes. Como adelanto fundamental se puso más énfasis en la articulación del conjunto de instrumentos de política económica y social para definir las acciones sectoriales, con lo cual el gasto público quedó mejor encuadrado en el contexto de las directrices del Plan Global de Desarrollo. Con ello se prosiguió en el empeño de avanzar hacia un esquema integral de planeación.

Continuando con la estrategia de avanzar en la obtención de resultados concretos en forma paralela a la conceptualización del proceso de planeación. En esta ocasión el Programa adquiere una dimensión integral y una cobertura completa de las actividades que se debían realizar para cumplir con el papel de rector de la economía y del desarrollo social del país. Uno de los avances importantes ha realizar para el diseño del Sistema Nacional de Planeación, era precisamente concebir al PASP como el vehículo fundamental de instrumentación del Plan Global de Desarrollo.

El decreto del 15 de abril de 1980 señalaba el compromiso del Gobierno Federal de regular y coordinar sus acciones de desarrollo económico y social conforme al Plan y destaca el

propósito de convenir las mismas con los Gobiernos de los Estados y concertarlas e inducir las con los sectores social y privado.

De acuerdo con estas disposiciones, se promovió la instrumentación del Plan de conformidad con un esquema para ordenar y reencauzar las tareas de programación que se habían desarrollado, de esta suerte el PASP incluyó en su desarrollo las cuatro vertientes de instrumentación: además de las acciones directas del Gobierno que es la Obligatoria; la de Coordinación; la de Concertación y la de Inducción.

La primera vertiente se refería a la acción directa del Sector Público Federal. Se le denominó vertiente obligatoria precisamente para resaltar el carácter que la ejecución del Plan tiene para toda la Administración Pública Federal y en virtud de que la responsabilidad mayor en la orientación de las actividades económicas y sociales del país hacia objetivos comunes, recae en el Estado. Desde el punto de vista de la instrumentación, esta vertiente se encausó mediante la programación de las actividades del Sector Público.

La segunda vertiente de instrumentación, denominada de coordinación, se refería a los convenios entre el Gobierno Federal y los estados, que, respetando la distribución de competencias establecidas pudieran propiciar que las políticas postuladas a nivel nacional recojan las demandas en el lugar que se generen y se traduzcan en resultados a nivel regional.

La tercera vertiente se refería a la concertación de acciones de las dependencias y entidades públicas con los sectores privado y social. Con la concertación, mecanismo al cual se le confirió gran relevancia, se buscó consenso desde el planteamiento mismo de los problemas y se pretendió inducir la orientación precisa de cada tipo de actividad económica, en su relación con los demás. Se buscó, también, que los sectores productivos fortalezcan sus unidades de planeación.

Finalmente, la cuarta vertiente a la que se hace referencia es la inducción de comportamientos económicos y sociales de la comunidad, que se lograra a través de la amplia gama de instrumentos de política - globales y sectoriales - de que dispone el estado.

Lo descrito indudablemente mostró avances evidentes en el proceso de instrumentación, así como la necesidad de definir los requerimientos para mejorar dichos procesos; precisar con mayor detalle la ejecución de las políticas, las modalidades de manejo de los diferentes instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones; y, principalmente insistir en la organización y eficiencia de los esfuerzos.

El esquema de instrumentación se basó en la integración de un Programa de Acción del Sector Público (PASP). Este era el documento operativo básico, que buscaba ubicar los objetivos y metas de cada uno de los sectores administrativos en un esquema

de acciones específicas e interrelacionadas, en el que se incluía el manejo de todos los instrumentos para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores.

Este Programa de Acción representaba el eje que articularía acciones del sector público que, con su actividad, diera sentido y congruencia a la de otros sectores. En este campo se dió un avance importante que sin embargo no se logró consolidar.

El Programa de Acción del Sector Público evolucionó en tres etapas. Inicialmente, se concibió como el vínculo entre el Plan Global de Desarrollo y el proceso de presupuestación anual. En una segunda etapa, se amplió para integrar los diferentes mecanismos de instrumentación sectorial adicionales al presupuesto. Finalmente, y en su concepción más amplia, el PASP era en ese momento el instrumento operativo que pretendía integrar todos los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales, en las áreas de política sectorial, regional, global y concertada. Cada una de estas áreas se instrumentaría con las cuatro vertientes.

De este modo, cada uno de los documentos que integraban el área sectorial del PASP contenía acciones que eran obligatorias para cada sector; en ellos se estipulaban acciones que, por su carácter, eran coordinadas entre el sector específico, ejemp. agropecuario, y las entidades federativas; asimismo, cada sector tenía instrumentos o realizaba acciones cuyo efecto indirecto

era inducir comportamientos en los distintos agentes económicos.

Por esto era de primordial importancia la actualización y ampliación del Programa de Acción del Sector Público. En su momento, para poder incorporar las definiciones últimas de política económica y social, incluyendo las de asignación a recursos; y ampliar los documentos sectoriales mediante la utilización, como elemento metodológico, de la matriz de congruencia sectorial. La confrontación del contenido del documento con la matriz permitiría precisar cual era la información requerida y garantizar por otra parte la congruencia interna del programa sectorial. De manera similar con la metodología matricial se realizaría un análisis de congruencia global.

Fué también de gran relevancia que los coordinadores de sector accopiaran información de las acciones y metas de los sectores privado y social, en el marco de la Alianza para la Producción, y en lo relativo al SAM, a los Programas de Productos Básicos, Productividad y Capacitación.

En el área de la coordinación, se intentó avanzar en las modificaciones que cada sector llevó a cabo en su planeación-programación, para incluir la dimensión regional; esto es, ubicar metas, programas y recursos por entidad federativa, en función de las prioridades nacionales establecidas y las potencialidades de cada región. En tal sentido, los planteamientos y

lineamientos globales, se convirtieron en programas de trabajo convenidos entre los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal en la medida en que el potencial regional lo permitió. Los Comites para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) y el Convenio Unico de Coordinación (CUC) tuvieron una participación creciente en la coordinación y ejecución de los programas.

En el área de la inducción, debe reconocerse que los principios de filosofía política que configuraban el Proyecto Nacional, los objetivos generales y la estrategia global, fueron elementos fundamentales y permanentes dentro del proceso de planeación, sin embargo, las metas, la cuantificación, la ubicación temporal y territorial de los propósitos globales, así como el manejo de los instrumentos de política económica y social, estuvieron sujetos a constante revisión.

La realización del PASP en esta nueva concepción incluía dentro de sus objetivos el de retroalimentar con la experiencia que se obtuviera, al diseño lo mismo del Sistema Nacional de Planeación, y el de avanzar en la aplicación y perfeccionamiento de la metodología matricial, la que permitiría a los coordinadores de sector garantizar la congruencia interna del ejercicio programático.

Dentro del proceso de instrumentación del PGD, la matriz de congruencia sectorial constituyó en esencia una lista de verificación para el correcto y completo diseño y seguimiento

de los programas sectoriales. La responsabilidad de la Dependencia responsable de la programación en este punto consistió en precisar el significado o la definición de la información necesaria para la programación y dar las otras para actualizarla y complementarla. Correspondió a los sectores el manejo de la información desagregada, así como la programación y operación de todos sus programas autorizados.

Con la matriz de congruencia sectorial, se proporcionaba una visión agregada y operativa de lo que cada sector pretendía alcanzar, así como de los medios, responsabilidades e interrelaciones con otros sectores, necesarios para la consecución de sus objetivos prioritarios. La distinción era importante, ya que suponía comenzar la aplicación de esta metodología en los programas prioritarios de cada sector.

Se revisaban así; sus metas, sus acciones, sus gastos corrientes y de capital, y su ubicación en el tiempo y en el espacio. La matriz incluía la información sobre recursos, clasificados en humanos, físicos, tecnológicos y financieros, tanto en su disponibilidad (oferta), como en los requerimientos (demanda) para el logro de las metas.

De lo anterior se desprende la precisión de los insumos críticos, a los que había que prestar una atención especial. Un caso destacado era el de las necesidades de capacitación de recursos humanos.

Otro aspecto relevante del esquema fué la identificación de los instrumentos de alcance sectorial, y su relación de congruencia con los globales, para los cuales se definían responsables y corresponsables en cinco rubros: política económica, política social, administración, investigación y legislación.

Se presentaban también las relaciones con el resto de los sectores y en el interior del mismo sector, necesarias para identificar las tareas de apoyo que se llevarían a cabo. La precisión de las relaciones intrasectoriales fué una tarea que correspondía a cada cabeza de sector, mientras que las relaciones intersectoriales correspondieron a gabinetes especializados o a dependencias globalizadoras.

Finalmente, la matriz de congruencia sectorial tuvo la función de intentar precisar las acciones de los sectores privado y social en las metas de resultado de cada sector, con lo cual se deseaba identificar las necesidades de concertación de acuerdos.

Derivado de lo anterior, la actualización y ampliación del PASP contemplaba fundamentalmente:

- a. Incorporación de nuevos elementos normativos y metodológicos que ampliaban su cobertura a las cuatro vertientes de instrumentación.

- b. Revisión de las formulaciones contenidas en la primera versión de los programas sectoriales.
- c. Ampliación del número y tipo de productos globales que se elaboraron a partir de los programas sectoriales.

Elementos fundamentales del proceso

El proceso de revisión y ampliación del PASP 1980 - 1982 tuvo como etapas principales, en su dimensión sectorial las siguientes:

- a) Formulación de la metodología específica del PASP y elaboración de los elementos normativos correspondientes.
- b) Revisión y ampliación de los programas sectoriales.
- c) Análisis de congruencia global, intra e intersectorial y regional, elaboración de alternativas de acción acuerdos programáticos y concertación de acciones.
- d) Elaboración de los productos globales.
- e) Publicación y difusión de los productos.

- f) Capacitación externa e interna en diversas etapas del proceso.

Metodología específica y elementos normativos

En este rubro se agrupaban los cambios más importantes que se introdujeron y que, como ya se mencionó, apuntaban a ampliar la concepción del PASP integrando las cuatro vertientes de instrumentación.

Revisión y ampliación de los programas sectoriales

Con la metodología y los elementos normativos elaborados en la primera etapa se inició el proceso de trabajo de los Coordinadores de Sector, para revisar y ampliar sus programas sectoriales, incluyendo la elaboración de algunos programas institucionales. Para apoyar el proceso se establecieron mecanismos de consulta y acuerdo entre las dependencias globalizadoras (SPP y SHCP) y los responsables directos del trabajo. Al concluir esta etapa los documentos elaborados se enviaban a la SPP para iniciar el proceso de análisis.

Análisis de congruencia, alternativas de acción y evaluación macroeconómica, acuerdos programáticos y concertación de acciones.

El análisis, dentro de la SPP de los documentos sectoriales e institucionales se realizaron en tres niveles. El primer nivel, de congruencia global, se refería a la vinculación entre las políticas globales, la estrategia de desarrollo y las acciones generales y prioridades del Sector.

En el segundo nivel, se introdujo el criterio espacial, de acuerdo a los lineamientos de política regional adoptados.

El tercer nivel, de congruencia sectorial, permitió precisar los cruces intra e intersectoriales, así como las interrelaciones de los instrumentos sectoriales y globales.

A partir de los documentos sectoriales analizados se elaboraron opciones de acción, que proporcionaban una visión panorámica de la acción pública y daban mayores elementos para decidir sobre diferentes composiciones del programa sectorial. Las opciones o alternativas de acción se evaluaban de acuerdo a sus repercusiones, en el nivel macroeconómico.

Derivado también de los trabajos sectoriales y como resultado del análisis de congruencia se identificaron y establecieron las bases para la celebración de acuerdos programáticos entre

dos o más sectores administrativos y para la concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado.

Elaboración de los productos globales

Como resultado de ampliar la concepción del PASP, se esperaba obtener un conjunto de productos globales, a partir de los programas sectoriales. Dichos productos sintetizaron los planteamientos del Sector Público respecto de cada una de las vertientes y sobre dos aspectos importantes de visualizar globalmente: las acciones de reforma administrativa y los programas de ciencia y tecnología.

Los documentos que se elaborarían eran los siguientes:

- a. Documento Intersectorial y Regional.
- b. Documento de Concertación de Acciones.
- c. Programa de Acción del Sector Público en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- d. Programa de Acción de Reforma Administrativa del Sector Público.
- e. Documento Síntesis de Programas de Ciencia y Tecnología

del Sector Público Federal.

Estos documentos serían elaborados por las distintas áreas de la dependencia globalizadora responsable, de acuerdo con su función específica, a excepción del Programa de Acción de Reforma Administrativa que sería responsabilidad de la desaparecida Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia y el de ciencia y tecnología que se elaboraría en coordinación con el CONACYT.

Publicación y Difusión

Conjuntamente con los Coordinadores de Sector se definirían las modalidades de publicación de los programas sectoriales. Estos y los productos globales publicados serían difundidos con la mayor extensión posible.

Capacitación

Estaban previstas actividades de capacitación para los responsables de la elaboración del PASP, antes y durante el proceso, tanto en las dependencias globalizadoras como en las coordinaciones sectoriales y en algunas entidades coordinadas.

Normatividad básica para la revisión y ampliación del PASP

La revisión y ampliación del PASP se realizó sobre una base normativa común para todos los sectores y una propuesta específica para cada sector, la cual se acordó en el seno del GIPPS.

Aunque en esencia el procedimiento a seguir conservó las características fundamentales del que se aplicó en 1980, conviene precisar algunos de sus rasgos más importantes y, en especial, las modificaciones que se introdujeron.

a) Proceso organizativo.

- Se mantuvo el carácter participativo del ejercicio y el papel de la SPP como dependencia normativa y de apoyo.
- Se procuró que el proceso de actualización y ampliación de los programas sectoriales tuviera plazos apropiados para que fuera posible incorporar toda la información requerida, y, en particular, para reforzar la participación en el ejercicio de las entidades coordinadas sectorialmente.
- Se precisaron las instancias de presentación de los programas sectoriales y se reforzó la participación del Coordinador del Sector en este aspecto.

- Vinculado con lo anterior, se definieron formas comunes de presentación de los programas y se acordó con los coordinadores de sector las modalidades y aspectos que se editaron.

- Se procuró poner en funcionamiento un mecanismo especial para la celebración de acuerdos programáticos dentro del Sector Público. Para aquellos casos en que existían Comisiones Intersecretariales o Gabinetes, este mecanismo estuvo vinculado a ellos.

- Se consideraron acciones específicas en materia de coordinación con las entidades federativas y de concertación con los sectores social y privado.

b) Aspectos metodológicos.

- Se enriquecieron la normatividad para el tratamiento de instrumentos globales, de los de alcance sectorial y acciones de reformas administrativa, con el propósito de que estos puntos quedaran apropiadamente captados en los Programas Sectoriales.

- Se mantuvo la selectividad en el tratamiento de entidades, programas, subprogramas, proyectos de inversión y cruces intra e intersectoriales.

- Se solicitó, por conducto de los coordinadores de Sector, la elaboración de programas institucionales para algunas de las entidades seleccionadas.
- Se incorporó la regionalización de diversos programas, recibiendo especial atención las franjas fronterizas y zonas libres.
- Se solicitó información selectiva de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros en relación con el análisis intra e intersectorial.
- Se incluyó la captación de información necesaria para el análisis intersectorial, sobre la base de un esquema general previamente definido y con la idea de ir cubriendo por etapas este aspecto.
- Se solicitó incluir la programación de la concertación de acciones con los sectores social y privado.

Es conveniente destacar que las modificaciones que se introdujeron, apuntaban a lograr un mayor grado de aproximación del conjunto de la programación del Sector Público, al esquema matricial. Sin embargo, como ya se señaló, cada sector debía ir incorporando la mayor cantidad de elementos en esa dirección; en especial, aquellos de carácter más detallado que la SPP no requería específicamente, pero que resultaba una base

imprescindible de información interna para las entidades. En este sentido, se perseveró a fin de que los avances se realizaran con criterios homogéneos y prioridades comunes, a la vez que se atendían las particularidades de cada sector.

Como resultado del ejercicio se contó con programas de acción para cada sector administrativo e institucionales para 19 entidades seleccionadas, así como los programas especiales del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Productos Básicos, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Además de los programas sectoriales, se elaboraron programas específicos para entidades paraestatales y de la acción del Sector Público Federal en materia de Reforma Administrativa y de Ciencia y Tecnología, asimismo se otorgó una importancia destacada a los programas prioritarios del Gobierno federal que trataban aspectos estratégicos de la política de desarrollo: alimentación, productos básicos, atención a grupos marginados y puertos industriales.

El ejercicio de programación pretendió concentrarse en los programas y entidades más relevantes para la consecución de los objetivos nacionales, así como por el peso de los mismos en el gasto público.

La Dependencia globalizadora responsable (SPP) organizó el proceso con criterios metodológicos y de procedimiento congruentes con la sectorización administrativa vigente, y

atendiendo al carácter participativo de la planeación. Se promovió que al interior de los sectores hubiera una mayor participación de los responsables directos de la formulación y ejecución de los programas, lo que aumentó el realismo y compromiso de los planteamientos sectoriales.

Con base en los programas de acción de las entidades, la SPP elaboró, como se dijo, alternativas de acción globales y sectoriales y se precisaron criterios de política de gasto que se constituyeron en una base analítica y normativa para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De esa manera, este ejercicio atendió directamente al propósito de integrar, en un nivel operativo, el marco programático de congruencia al presupuesto.

Se prepararon tres alternativas: la primera constituyó una síntesis y evaluación del planteamiento contenido en el respectivo programa sectorial; la segunda preveía los recursos suficientes para el cumplimiento de las metas del PGD y de los programas especiales de importancia prioritaria; y la tercera, con supuestos de restricción financiera, servía de apoyo a los ajustes presupuestales, sin perder la estructura básica de prioridades del Plan en que se sustentaba la alternativa II. Esta tercera alternativa, en consecuencia, presentaba el gasto y las acciones mínimos para atender la operación indispensable de las entidades.

En la tercera alternativa la asignación del gasto se definió a partir de criterios de política para cada uno de los sectores administrativos, considerando las siguientes orientaciones generales:

- a) Mantener los niveles alcanzados en la atención de las necesidades básicas de la población en alimentación, salud, educación y vivienda;
- b) Cubrir los requerimientos de insumos estratégicos, bienes de capital, infraestructura y formación, capacitación y adiestramiento de recursos humanos; y
- c) Apoyar la política antiinflacionaria, incidiendo sobre el nivel y la composición del gasto público, previniendo o eliminando cuellos de botella.

En suma, este trabajo de alternativas propiciaba la adecuación del monto y composición del gasto a la coyuntura, asumiendo la expresión concreta del vínculo entre el programa y el presupuesto, en el marco del proceso de instrumentación del Plan Global.

III.2.2.3. TERCERA FASE DEL PASP

Para 1982 se replanteó el PASP, y la nueva concepción trató de ubicar al PASP mas allá de su concepción original de vínculo entre el plan y la presupuestación anual para convertirlo en el mecanismo operativo básico de instrumentación del plan, tratando de integrar en él todos los aspectos programáticos, instrumentales y especiales, en las áreas de Política Global, Sectorial y Regional.^{31/}

En esta fase se mantuvo la concepción del PASP como proceso que integraba y organizaba las acciones del Sector Público Federal, con provisiones explícitas de enlace y coordinación con las acciones sustantivas de los sectores social y privado, y de los gobiernos de los Estados. Al igual que en los ejercicios anteriores, con éste se buscó un manejo integral de todos los instrumentos de política y acciones al alcance del Estado, de modo que, sobre bases comunes de congruencia, se optimizara el efecto del quehacer público y de los particulares en la consecución de los objetivos nacionales.

Los ejercicios de programación desarrollados durante 1980 y 1981 contemplaron a la selectividad como uno de sus aspectos metodológicos fundamentales. En ambos años la experiencia demostró su incidencia, tanto en lo que se refiere a la etapa de elaboración de los programas como en la articulación entre el PASP y el Programa Presupuesto.

^{31/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de Acción del Sector Público 1983-1985, Manual de Elaboración, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

El enfoque selectivo permitió ahondar en las acciones relevantes del sector público, ante la opción que significaba abordar la totalidad de sus actividades de una manera más superficial desde el punto de vista analítico. Así, reduciendo el universo de observación fué posible concentrar esfuerzos en los aspectos estratégicos de la acción pública con el propósito de obtener de la programación elementos efectivamente útiles para la toma de decisiones.

Adicionalmente, la selectividad permitió adaptar el diseño común del ejercicio a los diferentes grados de desarrollo que la programación ha alcanzado en las diversas entidades del sector público.

Bajo estas consideraciones, el PASP 1983-1985 conservó el carácter selectivo de ejercicios anteriores y al igual que en éstos, los elementos programáticos que serían objeto de un análisis detenido en los programas sectoriales, institucionales y especiales, fueron seleccionados mediante la aplicación de una serie de criterios.

Es conveniente tener en consideración que la selectividad no solo respondía a un enfoque de carácter conceptual sino también a uno de orden práctico y, en ese sentido, la selección de elementos debería asegurar por una parte, una cobertura adecuada de las acciones que se tratarían con profundidad y, por otra, la oportuna conclusión del programa.

Al igual que en los dos ejercicios anteriores, el diseño del PASP 1983-1985 fué estructurado sobre una base común a todos los sectores y programas especiales. Como parte de ese diseño de carácter general se incluyó un guión tipo cuyo propósito era asegurar unidad de contenido y de presentación en los programas sectoriales y especiales.

El guión se integró a partir del correspondiente al ejercicio anterior, incorporándole adecuaciones donde la experiencia lo hizo aconsejable y donde se consideró conveniente abordar con mayor profundidad o amplitud algún aspecto en particular.

En el marco de definiciones generales del ejercicio, cabe señalar que si bien el esquema normativo dado por el Plan Global de Desarrollo y por los planes sectoriales se referían, para efectos programáticos de gobierno, al período de la Administración 1976-1982, existían en ellos planteamientos de política que con ajustes que imponía el análisis de coyuntura, permitió integrar lineamientos específicos para orientar el esfuerzo de previsión que se haría a través del PASP 1983-1985, y que formó parte de las guías metodológicas sectoriales que completaron el Manual de elaboración del mencionado programa. Adicionalmente se proporcionó un marco macroeconómico tentativo.

Hay que precisar, por otra parte, que se previó que la cobertura trianual de este ejercicio se ampliara en aquellos casos que por su naturaleza requerían de perspectivas de mayor alcance

temporal, tales como formación de recursos humanos, investigación científica y tecnológica, y en general proyectos de lenta maduración. Se trató de generar condiciones en este campo que evitaran rupturas de información y de decisiones en áreas sustantivas de la actividad de gobierno.

En el contexto anterior, es de aclarar que con toda su importancia, el PASP no pretendía cubrir todas las necesidades de programación que precisa la toma de decisiones en el sector público. Fueron necesarios trabajos especiales que con otras exigencias de tiempo y con diferente alcance, pero convergentes en términos metodológicos y de organización con el PASP, enriquecieran y completaran los resultados de este último. A estas exigencias respondió la formulación de programas de mediano y largo plazos (PMLP) y de programas integrados de acción para zonas prioritarias.

Los programas de mediano y largo plazos se elaboraron únicamente para ramas prioritarias, tales como las industrias petrolera, eléctrica, fertilizantes y siderúrgica. Por su parte, los programas integrados de acción para zonas prioritarias, que se inscribían dentro de la política regional, comprendieron, entre otras, las siguientes zonas: Tampico-Altamira, Coahuila-Laguna de Ostión, Lázaro Cárdenas, Tijuana-Ensenada Mexicali, y Zona Lacandona.

Los PMLP constituyeron un apoyo a las tareas de instrumentación

del PGD, se concibieron con el propósito de dar continuidad y congruencia a proyectos y actividades que requerían ser evaluados y programados para períodos de entre cinco y veinte años, así como de servir de referencia para ubicar decisiones de mediano y corto plazo en el marco de los procesos de programación.

El desarrollo de los PMLP se planteó como un trabajo conjunto de la dependencia globalizadora encargada de la Programación y los sectores y entidades involucrados, que suponía un gran esfuerzo de coordinación a diferentes niveles.

Para el período en estudio se contempló la realización de los siguientes PMLP:

1. Industria Petrolera
2. Industria Eléctrica
3. Sistemas de Almacenamiento
4. Red de Agua Potable y Alcantarillado
5. Industria Naval
6. Industria Siderúrgica
7. Industria Fertilizante
8. Sistema de Transporte
9. Industria de Equipo y Material de Transporte.

Por lo que hacía a las bases de procedimiento, se mantuvieron sus características esenciales y los avances logrados en 1981,

y se enriquecieron en varios aspectos:

- a) La metodología general se mejoró en cuanto a estructura y precisión de los conceptos y en particular se reforzó la normatividad a nivel de programas institucionales;
- b) se reubicó dentro del proceso el tratamiento de los aspectos relacionados con el Sistema Alimentario Mexicano y las acciones en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, a partir de la experiencia adquirida y con el fin de lograr un tratamiento más apropiado de los mismos y,
- c) se reordenó el proceso de trabajo, intentando que la elaboración de los programas concluyera con oportunidad tal que se fortaleciera el vínculo con el proceso de formulación presupuestal.

Además, como antes se ha referido, la normatividad que se entregó a los sectores incluyó lineamientos programáticos, mediante los cuales se procuró asegurar un desarrollo armónico de las acciones del sector público.

La vinculación entre los aspectos regionales y sectoriales adquirió mayor precisión. En efecto, por un lado, en la programación sectorial se incluyó la regionalización del gasto y las metas de un conjunto de programas seleccionados correspondientes a acciones del llamado programa normal. Por

otro lado, la programación estatal se planteó a su vez el tratamiento de programas incluidos en los Convenios Unicos de Coordinación, el Programa Integral de Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). A diferencia de años anteriores, el Manual de elaboración proporcionaba la normatividad general para ambos procesos, de manera que tuviera una visión integrada de los mismos.

Los resultados generales alcanzados fueron un conjunto de programas sectoriales, institucionales y especiales que en su última versión cubrían el período 1983-1985. Además, como ya quedó asentado, se elaboraron internamente en la SPP documentos sectoriales de Alternativas de Acción y de Gasto que planteaban, a partir de la revisión de dichos programas, diversas opciones de acción. Estos documentos fueron concebidos esencialmente como punto de vinculación entre los trabajos de programación y los de presupuestación anual. Como parte de las tareas internas de análisis también se contó con una identificación de los principales encadenamientos intersectoriales, aún cuando todavía muy limitados.

La calidad de los programas sectoriales fué mejorando a través de los sucesivos ejercicios, aunque todavía se podía advertir que su nivel era disparaje. Así, en algunos casos se elaboraron trabajos en cierta medida completos y de muy buena calidad, en tanto que en otros subsistían severas deficiencias.

Vinculado a lo anterior, el proceso de trabajo se caracterizó, como ya se especificó, por ser eminentemente participativo. El mecanismo adoptado, los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación (GIPP), fueron perfeccionados de manera permanente y se estima que dichos grupos adquirieron un alto grado de institucionalización como foros permanentes de coordinación, consulta y acuerdo, tanto para el proceso de programación como en la presupuestación, entre las dependencias globalizadoras (SPP y SHCP) y los coordinadores de sector. En el Manual de Elaboración de el PASP 1983-1985 se incorporó un anexo de Bases de Organización y Funcionamiento de estos grupos que sintetizó los avances logrados a este respecto.

Este mecanismo fué reforzado mediante el funcionamiento del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Programación (COTECUP), organo creado exprofeso o para, como su nombre lo indicaba, acordar entre las unidades de programación de las Dependencias.

III.3. DIAGNOSTICO DEL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Con objeto de lograr la vinculación entre la planeación y la presupuestación, se instrumentó el Programa de Acción del Sector Público (PASP) y aún cuando reflejó un gran esfuerzo, sus resultados no fueron lo satisfactorio que se esperaba.

El PASP constituyó un instrumento que trataba de organizar e

integrar las acciones del Sector Público con previsiones explícitas de enlace y coordinación con las acciones sustantivas de los sectores social y privado, manejando integralmente todos los instrumentos de política económica de que disponía el estado. No existen dudas acerca de los beneficios que el PASP aportó para la marcha, hacia un sistema de Planificación, y con tres años de experiencia (1980, 1981 y 1982), el Programa de Acción del Sector Público presentó algunos avances en la programación; a saber:

III.3.1. LOGROS

Con la aplicación inicial, en 1980, de los Programas de acción sectorial, se obtuvo una valiosa experiencia. En estos documentos, los lineamientos y directrices del PGD se trasladaron, por primera vez, al nivel programático y de proyectos prioritarios con los siguientes resultados:

- Se obtuvieron Programas Sectoriales de cada uno de los Coordinadores de Sector, y que de acuerdo con la metodología adoptada, debieron conformarse con los siguientes componentes:

- a) Elementos básicos de diagnóstico;
- b) objetivos sectoriales referidos a los nacionales;

- c) metas de resultado como expresión cuantificada de los objetivos sectoriales;
- d) estrategias generales y de manejo de instrumentos sectoriales, incluyendo los legislativos y los administrativos;
- e) análisis de programas, subprogramas y proyectos sustantivos;
- f) relaciones intrasectoriales e intersectoriales;
- g) análisis del gasto sectorial y por entidades; y
- h) expectativas del programa de inversiones para 1982 y años posteriores.

- Al mejorarse los mecanismos de coordinación y concertación de las entidades del sector público, fue posible depurar los criterios de selección de programas, subprogramas y proyectos.

- Se contó con alternativas de acción y gasto que facilitaron en alguna medida la asignación presupuestaria, al disponerse de mayores elementos de juicio y diferentes opciones que consideraron prioridades y situaciones financieras

especiales.

- Se dispuso aunque de una manera limitada de lineamientos para identificar los cruces inter e intra sectoriales, lo que permitió detectar ofertas y demandas entre las entidades de un sector y los sectores mismos.
- Se instrumentó una metodología práctica para la realización de acuerdos programáticos que permitieron satisfacer los requerimientos detectados.
- Se fortalecieron las funciones tanto de la Secretaría de Programación y Presupuesto como de las Coordinadoras de Sector, la primera como normativa y globalizadora y las segundas como coordinadoras de las entidades que están bajo su control.
- Se institucionalizó como método de trabajo al interior de la Administración Pública.
- Se contó con mayores elementos de juicio para la toma de decisiones. Así como de punto de referencia a las funciones de Control y Evaluación.

En igual sentido debemos señalar la importancia vital que tiene la continuidad para el perfeccionamiento y arraigo de la programación en las entidades públicas, el PASP 1983 - 1985

debió ser considerado importante y necesario, aún cuando pudo predecirse su limitada incidencia operativa por la carencia de un plan Global orientador y por las circunstancias propias del cambio de administración.

Nuestro análisis, sin desconocer ninguno de los logros mencionados, fundará sus propuestas en que, gracias a esos logros precisamente, es posible y necesario continuar avanzando en la identificación de los instrumentos más idóneos y en la depuración metodológica para aproximarse cada vez más al deseado Sistema de Planeación.

Es evidente que los avances descritos fueron de gran importancia, sin embargo, deben señalarse de igual manera las deficiencias que se presentaron en el proceso.

III.3.2. LAS LIMITACIONES DEL PASP

Tomando en cuenta los instrumentos que un Sistema de Planeación requiere para su correcto funcionamiento y el papel que se pretendió para el PASP en el período tratado, señalaremos a continuación los principales problemas que confrontó este instrumento.

Los avances logrados en materia de programación de mediano plazo fueron importantes. Sin embargo, existían omisiones; problemas

de articulación y deficiencia en la calidad de la información, aspectos que han limitado en la práctica los resultados esperados. Así, las versiones preliminares de los programas sectoriales, en un número considerable de casos, no presentaron la totalidad de los elementos, necesarios para la programación, solicitados y de manera general, adolecieron de insuficiencias sustantivas en el desarrollo de algunas de sus partes, como es el caso del apartado de manejo de instrumentos, el capítulo de relaciones intersectoriales, y el de los acuerdos programáticos.

Por otra parte, también quedaron latentes problemas de vínculo entre metas e instrumentos globales como el gasto, que tienen mayor o menor significación según el sector. Esto se asoció a la capacidad de programación de las entidades y reflejó las dificultades técnicas y de información que se plantearon a su desarrollo.

III.3.2.1. EL AMBITO

Pasar de un PGD a un Programa de Acción para el Sector Público representó perder tres de las cuatro vertientes en que se apoya la instrumentación del PGD.

La Dependencia encargada lo reconoció así y, luego de señalar las deficiencias de este enfoque, planteó la ampliación del

Programa aunque destacando, como se expuso anteriormente, que su aplicación sería selectiva y de avance gradual.

Esta nueva amplitud, sin embargo resultó a todas luces un enunciado teórico más que un propósito práctico.

Aún aceptando como válido el pronunciamiento de que "siendo el Gobierno Federal el eje Central de las acciones de planeación, es a partir de sus actividades que toman sentido y congruencia las correspondientes a los sectores Social y Privado y a las Entidades Federativas". No es menos cierto que la visión del planificador no puede ir, en modo alguno, de lo particular a lo general y acatar la programación a las perspectivas de uno de sus agentes operativos, por mas importante que éste sea.

Como ya se ha visto, se tuvieron así dos versiones del PASP. La primera, de 1980, aceptando su ubicación dentro de la vertiente obligatoria y con la intención de construir un vínculo entre lo general del plan y lo específico de cada sector dentro de la administración federal y, la segunda para 1982, presentando un instrumento que pretendía integrarse en tres niveles: sectorial, regional y global e instrumentar a cada uno de ellos en las vertientes de obligación, inducción, coordinación y concertación.

Los problemas de enfoque ya señalados, y el hecho de dejar de

lado toda vinculación entre los Estados y los Municipios, así como los sectores social y privado. Se advierte la dificultad de aplicar el enfoque, totalizador por parte de quienes, por lo específico de sus funciones, no podían captarlo integralmente y, por lo complejo e inasible, no se le encontraba viabilidad ni posibilidades operativas.^{32/}

III.3.2.2. EL ENCUENTRO SECTORIAL

La idea Central del PASP era obtener una programación sectorial de las acciones del Sector Público y, por ello, la responsabilidad básica de su elaboración se encontraba a nivel de los Coordinadores de Sector.

Aquí también el enfoque del instrumento resultaba inadecuado para los fines que perseguía. La idea de Sector Administrativo del Acuerdo del 17 de Enero de 1977 no era necesariamente coincidente con los sectores a que se refería el PGD -según el acuerdo se trataba de una agrupación de entidades a fin de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de una Secretaría o Departamento Administrativo y, por el contrario, cuando el plan mencionaba sectores, no se estaba refiriendo a ninguna forma de organización, sino a centros de gestión productiva públicos, sociales y privados que configuren una porción de la actividad económica - social del país.

^{32/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Lo importante de esta distinción es que va más allá de la mera discusión semántica y presenta una clara incidencia en la programación.

La primera y más importante consecuencia es que no existieran programas sectoriales. Los así llamados no eran otra cosa que suma o consolidación de programas institucionales de las entidades que conformaban un sector administrativo.

El enfoque sectorial como ámbito de programación, no se utilizó para definir las categorías. De éste modo las metas tampoco eran metas sectoriales y, las afirmaciones que de ellas se realizaban, se baraban en su nivel de agregación y no en diferencias de enfoque.

De hecho podía ocurrir que las metas institucionales, sumadas, permitían obtener la meta sectorial pero existía idéntica probabilidad de que ello no ocurriera, ya que el punto de partida era una definición incompleta.

Por el mismo hecho podían existir productos (bienes o servicios) generados por instituciones que estaban agrupadas en un sector diferente al considerado y que, en realidad, eran insumos de éste o verdaderos productos finales que pudieran sumarse a las metas sectoriales del mismo si éstas contaran con una definición correcta.

III.3.2.3. VIGENCIA TEMPORAL

El PASP nació como un instrumento de mediano plazo con la pretensión de orientar la definición de los programas y presupuestos anuales. Con la revisión y ampliación de 1981 se trató de convertirlo en el mecanismo operativo básico de instrumentación del Plan conservando, no obstante, su cobertura temporal de tres años para tratar de dar continuidad al PGD.

Esta dualidad de criterios fué resultado, sin duda, de la comprobación empírica de la escasa contribución que representaba un programa de mediano plazo, ni sectorial ni operativo, para la instrumentación del PGD.

Sin embargo, el PASP continuó dentro del nuevo enfoque siendo un híbrido entre el mediano y el corto plazo. Su formulación separada del Presupuesto del Sector Público (instrumento operativo por excelencia para los ámbitos prácticamente igual al que, efectivamente, cubría el PASP) lo acercaron más a una expresión de deseos que a la concreción en hechos de sus contenidos y postulados.

III.3.3. LOS ELEMENTOS DE LA PROGRAMACION

Resulta difícil precisar cual debiera ser el tratamiento para cada uno de los elementos de la programación centro del PASP, la profundidad con que se deben abordar y la significación e

importancia de cada uno. Todo ello en virtud de la indefinición del instrumento y de su oscilación entre el corto y el mediano plazo.

Según se ha señalado si se pretendía un instrumento operativo era preciso que en su formulación se contemplasen los mismos elementos que integran el Presupuesto del Sector Público, y en la parte que correspondía a las entidades de la Administración Federal, se tratasen con la misma orientación y profundidad.

Dicho en estos términos, no podía existir un instrumento operativo para el Sector Público que no contemplase la inclusión del Presupuesto anual como uno de sus componentes principales.

Si la cobertura temporal era de Mediano plazo, por lógica la precisión de las estimaciones y de los cálculos adquiría una flexibilidad mayor y perdía trascendencia la asignación de responsabilidad a entidades específicas. No obstante las metas, las acciones y los recursos debían plantearse en las expresiones global, sectorial y regional y, para el caso específico de los recursos, debían estar claramente identificadas tanto las necesidades de recursos humanos, materiales y otros servicios como las posibilidades reales de obtenerlos y la carga financiera que representaban lo que, a su vez debería mostrar detalladamente el origen de los fondos y la repercusión económico-social que tendría el empleo de cada una de las fuentes posibles de financiamiento.

III.3.3.1. LIMITACIONES ESPECIFICAS

- No se proporcionaron elementos de enlace para la asignación programática del gasto.
- Los objetivos y propósitos del PASP no fueron congruentes con su contenido, pues no se precisó la metodología, procedimiento o acción que permitiera la articulación Plan-Programa-Presupuesto.
- Derivado de lo anterior, hubo compatibilidad entre las metas y los costos señalados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con los previstos en el PASP.
- El PASP no permitió enlazar al PGD con PEF en las cuatro vertientes de la planeación, pues sólo fueron consideradas las acciones realizadas por el sector público.
- Aunque más adelante se trató de ampliar el ámbito de la planeación en su vertiente obligatoria, no logró consolidarse al faltar una ubicación clara de los aspectos sectoriales y regionales.
- Como instrumento de mediano plazo pretendía orientar los programas y presupuestos anuales; sin embargo, dada la disparidad entre metodologías, temporalidad y espacialidad, no fue posible convertirlo en un mecanismo operativo de

instrumentación del Plan.

- En síntesis, el PASP por su contenido, ámbito y cobertura, no cumplió cabalmente los requerimientos para constituirse en un programa de mediano plazo y menos aún en un programa operativo anual.

Así y ante la imperiosidad de continuar el avance hacia el Sistema de Planeación Democrática, fué necesario reconocer que el PASP agotó su capacidad para seguir aportando al proceso.

Sus propias limitaciones de concepción y enfoque hacían imprescindible pensar en su reemplazo por instrumentos más adecuado a las necesidades y posibilidades del momento y que representaban, a su vez, un paso adelante en el camino de la implementación y operatividad del sistema.

III.3.3.2. VINCULACION PLAN-PROGRAMA-PRESUPUESTO

Atendiendo a su incidencia en el vínculo Programa-Presupuesto, se considera de importancia analizar la vinculación entre el Plan Global de Desarrollo (PGD) 1980 - 1982 y los Programas de acción del Sector Público (PASP).

La instrumentación del PGD, como ya fué comentado, se intentó a través de un conjunto de mecanismos o vertiente que los

planificadores han definido como:

- a) Obligatoria, referida al sector público;
- b) Coordinación, establecida por convenios entre federación y estados;
- c) industria, dirigida al sector privado y
- d) concertación, instrumentación a través de convenios y acuerdos entre Gobierno y particulares.

Los PASP se ubicaron en la vertiente obligatoria. Procurando así "avanzar en la precisión operativa del vínculo entre objetivos, metas y políticas generales del plan y los propósitos y las estrategias, las políticas específicas y los programas y los proyectos más importantes de los sectores en que estaba organizada la Administración Pública Federal".^{33/}

La carencia de verdaderos Planes Operativos Sectoriales llevó a los PASP a tratar de cubrir ese vacío y, más aún, se procuró a través de ellos, vincular hasta los aspectos regionales.

Así en el manual para la revisión y ampliación del PASP 1980-1982 se planteó una nueva concepción para este instrumento sustentada en que "siendo el Gobierno Federal el eje central de las acciones de planeación, es a partir de sus actividades que toman sentido y congruencia las correspondientes a los sectores social y privado y a las Entidades Federativas".

^{33/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Varios números de 1983 a 1985.

Con este nuevo enfoque se pretendió hacer del PASP un "mecanismo operativo básico de instrumentación del Plan, que integra todos los aspectos programáticos, instrumentales y espaciales en las áreas de política global, sectorial y regional".

Pese a este carácter operativo se señala que el PASP mantendría la cobertura temporal 1980-81 para tratar de dar continuidad al PGD y, pese al enfoque globalizador reseñado arriba, se mantenía el carácter selectivo del instrumento, tanto para las entidades que lo conformaron, como por la inclusión de los programas, subprogramas y proyectos y la identificación de las metas que les corresponden.

III.3.3.3. LOS PROBLEMAS DE VINCULACION

Todos los esfuerzos por suplir, a través de un instrumento cuyos objetivos se generalizaban y perdían especificidad y, por lo tanto posibilidades de concreción, por lo menos a cuatro instrumentos clásicos de la planificación como son los Planes Sectoriales de Mediano Plazo, El Plan Operativo Anual Global, Los Planes Operativos Anuales Sectoriales y los Planes Regionales, tanto de mediano plazo como operativos, no podía conducir jamás a una integración efectiva ni a resultados adecuados.

Seguidamente se enumerarán los que se consideran los principales

elementos que impedían esa vinculación armónica y dificultaban la integración de un verdadero sistema de planeación.

- a) El PGD tenía como ámbito de aplicación a toda actividad Económica y Social del País. El PASP estaba enfocado al Sector Público y solo tomaba algunas acciones concertadas con los sectores social y privado. La ampliación del PASP no representó cambio de esencia. Los PASP no eran, ni pretendían ser, una desagregación sectorial del PGD.
- b) Existían, entre PGD y PASP, elementales diferencias de enfoque. El PGD presentaba objetivos Globales y Sectoriales, algunos de ellos cuantificados. El PASP es fiel reflejo de los limitados alcances de la sectorización administrativa.
- c) El proceso de formulación de los instrumentos cuya vinculación se procura, mostraba, a su vez, las dificultades para que dicha vinculación operara. El PGD fué formulado por un grupo de especialistas a nivel central y, por lógica, mostraba congruencia entre su expresión global y los capítulos dedicados al desarrollo de los principales sectores.

El Proceso de formulación del PASP quedaba claramente reflejado en el contenido de los diferentes documentos que lo conformaban. De la lectura de esos documentos,

básicamente los PASP de cada sector, resultaba fácil deducir la presencia de dos estilos o enfoques diferentes: El marco de referencia, los objetivos, las estrategias y los instrumentos respondían a la concepción de un grupo de especialistas que, a nivel de cada sector, trataba de mostrar la interrelación existente entre el PASP y otros instrumentos de planificación (no necesariamente era el PGD, como se verá en el literal siguiente), al llegar a los programas, subprogramas y proyectos se advierte que estos han sido preparados por cada una de las entidades, que su enfoque era claramente institucional.

- d) La presencia no integrada de otros instrumentos de planeación hacían más difícil la coherencia entre PGD y PASP.

Los PASP de algunos sectores tenían mayor vinculación con los programas específicos que con el propio PGD.

Así pueden mencionarse como soportes de los PASP, correspondientes a los sectores involucrados, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, al Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal 77-82, al Programa de Ciencia y Tecnología 78-82, al Programa Nacional de Empleo 80-82, etc.

III.4. CONSIDERACIONES

La vinculación PGD - PASP se hacía indudablemente difícil a la luz de los problemas planteados.

Las diferencias en cuanto al ámbito, al enfoque y al proceso de formulación y los problemas propios de contenido que el PASP conllevaba aunados a la presencia de otros instrumentos orientadores no integrados totalmente al PGD, son muestra suficiente de las dificultades señaladas

III.4.1. VINCULACION PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO -PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

El estudio de los instrumentos en que se apoyaba el PASP, nos muestran que éste y el Presupuesto tienen muchos elementos en común. Su enfoque funcional-institucional, el ámbito que cubren, su estructura de programas anuales, (aún cuando la cobertura temporal del PASP era trianual) parecieron ser claros indicios de que no podían existir dificultades para vincular ambos instrumentos y para lograr una total congruencia entre sus contenidos.^{34/}

Se ha señalado, sin embargo, que el PASP no dió muestras de funcionar como instrumento operativo y, al hablar de los programas presupuestarios, se mencionó también lo alejado que

^{34/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

estaban de la conformación de verdaderos programas y su cercanía al llamado "Presupuesto Tradicional".

Que ocurría en realidad con estos dos instrumentos?Cuál era su verdadero papel y grado de integración?

A continuación trataremos de abordar los que, a nuestro juicio, constituyen los principales problemas para el funcionamiento integrado de ambos, dentro de un sistema de planeación.

III.4.2. LOS PROBLEMAS DE LA VINCULACION

- No existía una normatividad suficiente para lograr la integración de estas etapas del proceso de planeación. La vinculación PASP - Presupuesto estaba concebida solo en el ámbito formal.
- La programación no presentaba alternativas para hacer posible la incorporación de objetivos y metas al presupuesto, tomando en cuenta las restricciones de financiamiento.
- Los programas y subprogramas no constituían orientaciones claras para la presupuestación. Tanto las aperturas programáticas, como la definición de objetivos no seguían un criterio técnico uniforme ni proporcionaban elementos

para establecer la congruencia global, sectorial y regional.

- La temporalidad de cada una de las etapas del proceso representaba una limitación adicional para su integración.
- La estructura organizacional de la SPP, donde cada Subsecretaría preparaba sus propias normas y confeccionaba sus calendarios de trabajo, sin tomar en cuenta las directivas de las restantes, hacía incompatibles ambos procedimientos.

Las limitaciones señaladas constituían elementos suficientes para entender el porque de la no integración entre PASP y Presupuesto. Sin embargo, el problema era aún más complejo y pasaba por la propia definición de cada instrumento.

Cuando se pretendía que el PASP fuera operativo, cubriera las acciones del Sector Público para un año determinado, influyera las metas a lograr en el período y, contemplara los recursos necesarios para desarrollarlas, la definición que se estaba aportando no era otra que la del Presupuesto del Sector Público.

Se estaba pretendiendo, en ese caso, preparar dos instrumentos, uno a cargo de cada subsecretaría de la SPP, que cumplieran idénticos objetivos, con la diferencia que representaba el valor legal del presupuesto.

para establecer la congruencia global, sectorial y regional.

- La temporalidad de cada una de las etapas del proceso representaba una limitación adicional para su integración.
- La estructura organizacional de la SPP, donde cada Subsecretaría preparaba sus propias normas y confeccionaba sus calendarios de trabajo, sin tomar en cuenta las directivas de las restantes, hacía incompatibles ambos procedimientos.

Las limitaciones señaladas constituían elementos suficientes para entender el porque de la no integración entre PASP y Presupuesto. Sin embargo, el problema era aún más complejo y pasaba por la propia definición de cada instrumento.

Cuando se pretendía que el PASP fuera operativo, cubriera las acciones del Sector Público para un año determinado, influyera las metas a lograr en el periodo y, contemplara los recursos necesarios para desarrollarlas, la definición que se estaba aportando no era otra que la del Presupuesto del Sector Público.

Se estaba pretendiendo, en ese caso, preparar dos instrumentos, uno a cargo de cada subsecretaría de la SPP, que cumplieran idénticos objetivos, con la diferencia que representaba el valor legal del presupuesto.

Por lógica, los coordinadores de sector, al preparar los presupuestos, de sus entidades coordinadas, planteaban la necesidad de contemplar los requerimientos reales de cada una de ellas para ejecutar sus programas y dejaban de lado al PASP, que según sus propias expresiones: "podía llegar a servir de Lineamiento muy general, pero no se ajustaba a las verdaderas necesidades del momento".

Para concluir se puede señalar que los Programas de Acción del Sector Público se considera que cumplieron su ciclo y en la posterior etapa se aconsejó su discontinuación.

III.5. LA PROGRAMACION DURANTE LOS AÑOS 1982 - 1988

Como fué asentado, el Programa de Acción del Sector Público (PASP) quedó como una etapa concluida en cuanto a ejercicio de programación. Así, la nueva administración reinició las actividades tendientes a consolidar el Sistema Nacional de Planeación (SINAPLAN) y en el cual las actividades de programación se llevaron a cabo con algunas variantes, conceptualmente hablando; de tal manera que, al respecto, los Programas de Mediano Plazo (PMP) venían a constituir e integrarse dentro de la fase de formulación de la Planeación; cuando que en la etapa precedente los PASP'S se ubicaban en la fase de instrumentación.

Asimismo, fué notoria la forma de conciliar los Sectores Económicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con las estructuras sectoriales administrativas del Sector Público.

Durante el período tratado se continuaron las principales líneas de trabajo señaladas en el programa de consolidación del SINAPLAN. Esta consolidación estaba orientada a lograr la articulación conceptual y operativa adecuada entre sus componentes lo que significaba definir esquemas de funcionamiento y de vinculación, fortalecer una infraestructura de apoyo indispensable para el proceso de Planeación y adecuar la estructura institucional a sus requerimientos.

Así, las fases se determinaron iniciándose con la integración del PND en 1983, su instrumentación y concluyeron con su evaluación en los Informes de Ejecución del Plan.

El objetivo fundamental del Proceso de Planeación era conseguir que las acciones que se realizaban en el Sistema Económico y Social coadyuvaran al cumplimiento de la estrategia del PND. Para conseguir este objetivo, el proceso de planeación contaba con una serie de instrumentos de distinto grado de generalidad que debía guardar estrecha relación y congruencia en su implementación.

Los instrumentos esenciales establecidos por el SNP eran:

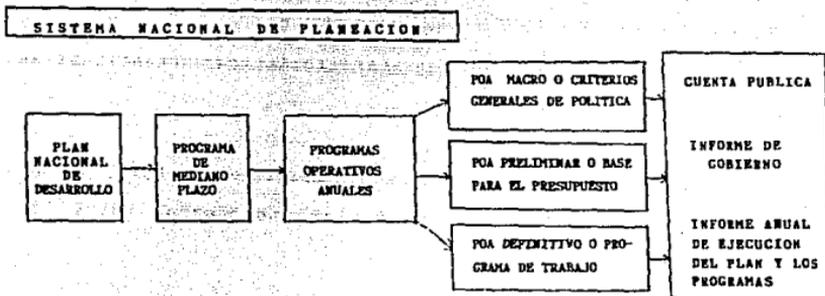
- El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que expresaba los grandes lineamientos estratégicos y daba las orientaciones generales para el mediano plazo. Es decir con una perspectiva sexenal y características políticas cualitativas a nivel global, sectorial e institucional.
- Los Programas de Mediano Plazo (PMP), que desagregaban las líneas generales de acción señaladas por el Plan Nacional de Desarrollo para el período de vigencia de éste. Con características cuantitativas de objetivos y metas a nivel global, sectorial e institucional.
- Los Programas Operativos Anuales (POA), que cumplían la

doble función de especificar para el período de un año las tareas establecidas por los PMP y de ser el vínculo entre la programación operativa con base en los temas estratégicos y la programación presupuestaria de los sectores administrativos; los POA eran de tres tipos: POA Macro o de Criterios Generales de Política; POA Preliminar o base para el presupuesto; y, POA Definitivo o Programa de Trabajo. Estos reunían características cuantitativas a nivel global y sectorial.

- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el cual se asignaban los recursos necesarios para la realización de acciones.
- Los documentos que expresaban el desarrollo de las tareas de control, que perseguían el doble propósito de llevar a cabo el seguimiento de los efectos económicos y sociales de la acción gubernamental, y de detectar desviaciones o insuficiencias en la ejecución de lo planeado para tomar las medidas correctivas pertinentes tales como: los informes trimestrales sobre la situación económica y las finanzas públicas y los informes mensuales de los gabinetes especializados, especialmente el de gabinete económico.
- Y los reportes y/o documentos que, en los distintos niveles, permitían evaluar el resultado de la planeación nacional del desarrollo, tales como: la Cuenta Pública, el Informe

de Gobierno, y el Informe Anual de Ejecución del Plan y los Programas.

Existía una interdependencia lógica entre los referidos documentos a saber:



Al inicio del período tratado los esfuerzos se centraron en la elaboración del PND y de los PMP.

La integración completa de los instrumentos del SNPD presentó una serie de problemas técnicamente complejos que exigían que los avances debían hacerse en forma gradual para ir perfeccionando paulatinamente el funcionamiento del sistema, condición que estaba prevista en el programa de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A través del proceso de Planeación-Programación, se pretendió obtener avances sustantivos en la tarea de enmarcar el PEF en las estrategias, objetivos, políticas y metas del Plan y de

los programas de mediano plazo. Para ello, se planteó el inicio de la aplicación de la programación operativa anual como la herramienta básica de la instrumentación de la programación de mediano plazo. La Programación operativa anual tenía como objetivo central compatibilizar la política para la coyuntura con las necesidades de transformaciones planteadas en aquella y por tanto, era la herramienta básica de instrumentación del Plan y los programas y orientó, en su vertiente obligatoria, al presupuesto federal. El proceso que se planteó pretendía lograr la aplicación integral de todos los instrumentos de la programación operativa anual; se trataba de una etapa dentro de un proceso gradual de consolidación que demandaría varios años. Esta etapa implicó anualizar los PMP y avanzar en el contenido programático del presupuesto, haciendo posible su compatibilización con los temas estratégicos establecidos en las políticas del PND. Ello mismo facilitó su evaluación periódica, a través de los informes anuales de ejecución del plan.^{35/}

Obtener éxito en estas líneas de trabajo, exigió afinar una serie de aspectos del proceso de Planeación-Programación, entre los que se contaba: la definición más precisa de esquemas, contenidos, exigencias y responsabilidades en los distintos pasos y etapas del proceso, y la determinación de procedimientos de coordinación entre los sectores administrativos que integraban el SNPD, y entre ellos y la Dependencia encargada de la Planeación-Programación.

^{35/} Ver, García Ramos, Miguel Ángel, Programación a Corto Plazo de las Economías: El caso de México, Período 1965-1987, Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1988.

Conjuntamente con el inicio de la elaboración de las anualizaciones de los PMP por medio de los POA Preliminares, se propuso avanzar en el desarrollo de orientaciones en materia de balances de recursos (financiamiento, divisas y empleo), todo lo cual se integraría en el Programa Operativo Anual Macro, que fué, la síntesis integral y compatibilizada de la política económica para la coyuntura.

Se buscó que la programación operativa anual se fuese transformando progresivamente en el instrumento básico que orientara el presupuesto de egresos, haciendo incidir las prioridades de mediano plazo en la reorientación del gasto y, por tanto, contribuyendo a materializar en el Gasto Público la estrategia del cambio estructural planteada por el PND.

Durante éste período, se intentó finalizar las tareas de la definición y aplicación del control y evaluación; avanzar en el desarrollo de los balances de recursos, en la profundización del contenido de programación del presupuesto y de su vinculación con la programación de los temas estratégicos; así como la realización de los ajustes que la coyuntura fuese planteando a los Programas de Mediano Plazo.

III.5.1. LA PROGRAMACION COMO INSTRUMENTO DEL PND

Las actividades realizadas para la etapa de instrumentación se desarrollaron con la programación anual, a través de un proceso integral orientado fundamentalmente a vincular la programación estratégica de las políticas de desarrollo con la programación presupuestaria de carácter administrativo.

Con el propósito de articular el mediano con el corto plazo, se utilizó, como ya se especificó, por primera vez la programación operativa anual. Debido a que fué el periodo de inicio de su aplicación, se llegaron a precisar algunas acciones en las diferentes vertientes de instrumentación que coadyuvaron a compatibilizar los objetivos del Plan y los programas con las condiciones de coyuntura.

Las actividades dentro de la vertiente obligatoria dieron como resultado la elaboración del PEF, teniendo como antecedentes a los POA, estos últimos analizaron cada uno de los programas nacionales, llevando hasta el nivel de los programas administrativos las actividades necesarias para instrumentar al Plan y a los PMP.

El esfuerzo realizado en la integración de los POA permitió enriquecer la programación administrativa de las dependencias y entidades, propiciando mejores elementos de juicio para definir

sus acciones y calcular sus recursos. Con la incorporación de los POA se buscó orientar el Presupuesto de Egresos, haciendo incidir las prioridades de mediano plazo para materializar la estrategia de cambio estructural planteada en el Plan. Con los programas operativos anuales, se logró avanzar en la definición de los Criterios Generales de Política Económica y Social, principalmente con la especificación y vinculación de políticas sectoriales.

En materia de coordinación se continuó el desarrollo de acciones concertadas entre los niveles de gobierno federal y estatal y los sectores social y privado. Estas quedaron planteadas en la mayoría de los casos en los programas operativos anuales.

Se diseñaron las bases para el proceso de Programación-Presupuestación regional, mediante una mayor congruencia y coordinación con los programas-presupuesto sectoriales.

Destacó también el avance del diagnóstico de los programas nacionales de mayor impacto en el desarrollo regional, de dictámenes sectoriales de los planes estatales y de la articulación del proceso de programación sectorial con el regional.

En lo relativo a la vertiente concertada, con la publicación de los programas de mediano plazo y los programas operativos

anuales correspondientes, se comenzaron a delimitar las áreas objeto de concertación, a través de propuestas de convenios o contratos con los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetivos del Plan y los programas.

En muchos de los sectores se precisaron algunas acciones de concertación entre las que destacó el diseño de programas integrales de desarrollo industrial y comercial para fomentar actividades y ramas prioritarias, los cuales contenían los compromisos entre los sectores por rama industrial, a fin de dar celeridad a la integración de la planta productiva nacional. En materia de pesca se acordó con la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera del Litoral del Estado de Baja California y el convenio con la Sección de Cooperativas Pesqueras de la Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas Pesqueras y de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera. En el área de población se impulsaron acciones con los grupos sociales a fin de promover la planificación familiar y la integración de la mujer al desarrollo. PENEX por su parte, continuó con el convenio de compras a proveedores nacionales encaminado a fomentar el mercado interno y la sustitución de importaciones.

La evaluación de la vertiente de inducción se realizó a través de los resultados de la política económica y social.

III.5.2. CLASIFICACION ESTRATEGICA Y LINEAS PRIORITARIAS DE ACCION

Se ha argumentado que un Plan Nacional define un marco de referencia demasiado amplio y general, y que las orientaciones para los niveles inferiores difícilmente llegan a concretarse en él. El que cada nivel desarrolle una función reguladora sobre el nivel inmediato inferior, es condición necesaria mas no suficiente para general tales orientaciones. Sobre todo cuando, como es el caso, la planeación se estructura por prioridades o temas estratégicos de naturaleza multisectorial, que exigen además relaciones horizontales entre los niveles.

Como no es posible derivar las políticas sectoriales del presupuesto contando únicamente con las líneas generales de acción del PND, se hace necesario disponer de un elemento que traduzca en proposiciones concretas dichas líneas generales y que, a su vez, sirva de marco de referencia al presupuesto y a las acciones en materia de coordinación, concertación e inducción.

Con el fin de lograr que los programas y subprogramas de las dependencias y entidades del sector público federal se desprendan de los propósitos y acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se emplearon básicamente como elementos de enlace

a los Temas Estratégicos y a sus correspondientes Líneas Prioritarias de Acción. Ambos integraban lo que se denominaba Clasificación Estratégica y sustituían a la Función y Subfunción, respectivamente, de la Clasificación Funcional que fué utilizada en anteriores procesos de formulación programática.^{36/}

En este contexto, la Clasificación Estratégica constituyó la expresión ordenada y precisa en el ámbito de la programación económica, de los principales propósitos y acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. La incorporación de esta clasificación en el proceso de formulación programática perseguía como fin último la vinculación e identificación de las acciones de planeación con las de presupuestación y gasto público anual a fin de propiciar que la asignación de recursos se encaminara a cumplir con los objetivos de las Líneas Prioritarias de Acción, de los Programas de Mediano Plazo y del Plan Nacional de Desarrollo.

Como se mencionó anteriormente la Clasificación estratégica está integrada por un primer nivel de agregación que comprende al Tema Estratégico y por un segundo nivel que reúne a las Líneas Prioritarias de Acción. En cuanto al Tema Estratégico se refiere, constituye el instrumento programático que pretendía concretar los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo mediante la especificación de objetivos, lineamientos estratégicos, líneas generales de acción, acciones, metas, previsión de recursos y asignaciones de gasto público, fundamentalmente.

^{36/} Ver, Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Programación - Presupuestación 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987.

La línea prioritaria de acción es la herramienta que permite expresar la realización de acciones de los sectores público, privado y social en el contexto económico y/o social del tema estratégico correspondiente. En la vertiente obligatoria las acciones se instrumentan a través de programas, subprogramas, proyectos, obras y actividades presupuestarias.

Ventajas del uso de las líneas prioritarias de acción:

- 1) Identificación y posibilidad de coordinación de áreas y actividades concurrentes. El énfasis intersectorial toma gran importancia como motor para el proceso de planeación.
- 2) Conocimiento más efectivo de recursos deficientemente utilizados o que no estén orientados bajo el marco que establece el PND.
- 3) Contar con un mecanismo claro y preciso para orientar las decisiones gubernamentales.
- 4) Mayor congruencia entre los diferentes instrumentos de política macro y sectorial económica y social, estableciendo un plano en el cual es más fácil captar la información para su análisis.
- 5) Facilitar la compatibilización de los programas y subprogramas presupuestarios de las diferentes dependencias

y entidades con los temas estratégicos del PND, posibilitando así la instrumentación de éstos.

Las líneas prioritarias de acción (LPA) desagregan la estrategia del POA preliminar y se derivan de ella. No obstante, no agotan los elementos para instrumentarla ya que se refieren exclusivamente a los aspectos de producción y comercialización de bienes y prestación de servicios. Los otros elementos de la estrategia que no corresponden a las LPA, se refieren básicamente a la instrumentación de políticas a través de acciones de regulación. (Por ejemplo, modificación del encaje bancario, tasa de interés, etc.).

Una línea prioritaria de acción es un conjunto de acciones interdependientes orientadas a producir bienes o prestar servicios que contribuyen directamente al cumplimiento de una o varias líneas generales de acción del PND. Las líneas prioritarias de acción se pueden derivar de una sublínea, una línea o un grupo de líneas generales de acción contenidas en cada uno de los temas estratégicos del PND.

Los elementos que caracterizan una línea prioritaria de acción son los siguientes:

- a) Expresa objetivos concretos y origina una o varias metas de resultado.

- b) Implica llevar a cabo un proceso productivo que combina recursos e insumos.
- c) Puede comprender una o más de las cuatro vertientes del SNPD.
- d) La ejecución puede estar a cargo de los sectores público, privado y/o social.
- e) Requiere mecanismos técnico-administrativos responsables de la coordinación de su programación, control y evaluación.

III.5.2.1. CARACTERISTICAS BASICAS

Las características básicas del proceso de Planeación-Programación para el período tratado eran las siguientes:

- Se realizaron un proceso de anualización de los PMP con base en las orientaciones de proyecciones macroeconómicas de carácter global y sectorial, así como en las definiciones de prioridades que surgieron de los PMP.
- Los PMP, por ser de naturaleza intersectorial, con proyecciones a mediano plazo para el conjunto de la economía

(sectores público, privado y social), no brindaban elementos concretos de juicio para orientar directamente la asignación de responsabilidad y recursos del PEF. Se requería que anualmente se proyectaran las variables del corto plazo en función de las orientaciones de los PMP y de las situaciones coyunturales no previstas en los mismos, a fin de que se pudieran definir las metas y recursos para cada uno de los sectores administrativos.^{37/}

Para ello, se planteó la elaboración de los Programas Operativos Anuales Preliminares (base para el presupuesto), instrumentos que, al anualizar los programas de mediano plazo, aportaron sólidos elementos de juicio para orientar los aspectos estratégicos del gasto público.

El POA preliminar fué el puente entre el PMP (de naturaleza estratégica o intersectorial) y el PEF (de naturaleza sectorial administrativa).

- Se profundizó en los aspectos de congruencia y compatibilización entre los distintos instrumentos. Para esto, se previó la elaboración de los POA y el PEF en un proceso de aproximaciones sucesivas, compuesto de etapas en las que se estableció y analizó la interrelación que había entre estos instrumentos.
- Se inició un proceso de revisión de la apertura programática

^{37/} Ver, Hernández Coronel, Juan, Planación, Programación-Presupuesto en el Sector Público Mexicano. Una década de experiencia, 1977-1988, Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM.

de los sectores administrativos, tomando como base las líneas prioritarias de acción de los Programas Operativos Anuales Preliminares.

- En el proceso se previó que existiera versatilidad para la adecuación de la normatividad general.

III.5.2.2. LOGICA DEL PROCESO DE PLANEACION

El proceso de planeación en 1984 fué un proceso de aproximaciones sucesivas que, partiendo de aspectos generales, logró mayores precisiones y ajustes de las proyecciones, a medida que transcurrió el tiempo.^{38/}

La anualización de los Programas de Mediano Plazo se realizó a partir de las previsiones de un marco macroeconómico y de orientaciones estratégicas. Así la primera versión del POA Macro integró los instrumentos de la programación operativa anual ya especificados, poniendo particular atención en la congruencia general entre las políticas estratégicas, sectoriales, y macroeconómicas.

Con base en los POA Preliminares y las restricciones de gasto, se definieron niveles de gasto y lineamientos programáticos, con los cuales se elaboraron el Anteproyecto del PEF y se

^{38/} Ver, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1984, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

hicieron ajustes a los instrumentos de la programación estratégica para compatibilizarse ambos y definir la versión ajustada del POA Macro y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

Una vez que el POA Macro y el PEF eran aprobados por la Cámara de Diputados, los sectores administrativos formulaban sus Programas Operativos Anuales Definitivos.

La adopción y cumplimiento del esquema de trabajo que aquí se presenta implicó ciertas ventajas prácticas para la Administración Pública, entre las que cabe destacar la más oportuna disponibilidad de los niveles y lineamientos presupuestales; la vinculación explícita entre el Plan, los programas y el quehacer de las dependencias y entidades, y la posibilidad de la asignación de recursos necesarios a los proyectos estratégicos de inversión.

III.5.2.3. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y CALENDARIO DEL PROCESO

La Secretaría encargada de la Planeación-Programación revisaba y verificaba la congruencia en la elaboración de los PMP. Una vez efectuado esto, recibían la aprobación del C. Presidente. El primer elemento sustantivo de éste proceso lo vino a constituir la anualización de los PMP, cuyo producto lo fué

el POA con un enfoque preliminar o de base para la formulación del presupuesto, su elaboración, en cuanto a los tiempos de todos y cada uno de los ejercicios fiscales, se efectuaba en dos etapas. La primera se iniciaba los primeros días del mes de junio, y contemplaba la formulación de una primera versión completa. Se concluían en la primera etapa los planteamientos relativos a la estrategia y líneas prioritarias de acción, y las proyecciones para el próximo ejercicio, esto venía a constituir los capítulos 1 y 2 del Guión Básico del POA Preliminar. La determinación de las líneas prioritarias de acción de cada POA permitía orientar la definición de los programas presupuestarios que directamente se relacionaban con los planteamientos del Plan, y los PMP.

Con las proyecciones de la primera versión de los POA Preliminares se efectuaba un primer dictamen de congruencia a nivel de metas de resultado, que el Secretariado Técnico entregaba a los responsables a través de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (Cotelp's).

El resto del contenido de los POA Preliminares, se refería a sus proyectos estratégicos de inversión, necesidades de recursos y acciones para la ejecución del programa en cada una de las cuatro vertientes, esto conformaba del Cap. 3 al Cap. 8 del Guión Básico. Estas dos etapas concluían a principios de Julio.

El dictamen correspondiente se comunicaba a los responsables.

La entrega parcial de los distintos capítulos en que se desagregaba el guión básico de los POA estaba concebida para posibilitar que, a través de dictámenes, se orientara su elaboración tendiendo a asegurar la coherencia y compatibilidad entre los distintos programas.

A finales del mes de junio y en las dos primeras semanas de julio, se analizaba y determinaba la congruencia y viabilidad de los distintos POA Preliminares y se integraban en el POA Macro, que junto con las restricciones de gasto estimadas por la SPP, servían para definir niveles y lineamientos de gasto, los cuales se comunicaban a los sectores administrativos a principios del mes de agosto.

Los distintos sectores administrativos contaban desde julio con las normas metodológicas, formatos y catálogos para la formulación del anteproyecto de presupuesto y se brindaba la capacitación requerida durante ese mismo mes.

Dada la interrelación y comunicación permanente con los distintos sectores a través de los trabajos programados a realizar en los COTEIP, se consideraba que los sectores disponían de más tiempo para la desagregación de sus niveles de gasto, y la recepción, integración y validación de sus Anteproyectos de Presupuesto.

La segunda etapa de la elaboración de los POA Preliminares se

iniciaba conjuntamente con la del Anteproyecto de Presupuesto. Los sectores contaban, para proceder al ajuste de sus programas, con lineamientos programáticos precisos. La entrega de esta segunda versión debía realizarse en la segunda quincena de septiembre.

En esta última quincena de septiembre se efectuaba la revisión y análisis de los Anteproyectos por la SPP, y se realizaba su compatibilización con los Programas Operativos Anuales Preliminares. Esta compatibilización consideraba tanto los aspectos sectoriales estratégicos como los sectoriales administrativos.

Se considera que a partir de estimaciones y previsiones más ciertas sobre el nivel de actividad económica y la evolución de las finanzas públicas, en esta etapa se podrían realizar ajustes al Anteproyecto de Presupuesto.

La presentación del POA Macro y del Proyecto de Presupuesto a la H. Cámara de Diputados se realizaba entre el 14 y 15 de noviembre, tal como lo establecen, desde entonces, los ordenamientos vigentes.

III.5.2.4. INSTANCIAS DE COORDINACION

El proceso de Planeación-Programación descrito requería una amplia, efectiva y coordinada participación de los sectores administrativos involucrados. Dicha participación debía materializarse a través de mecanismos técnico - administrativos que, sin invadir el campo propio de atribuciones de cada uno de los participantes, hiciera posible unir y coordinar esfuerzos en la realización de dicho proceso.

A continuación se indican las funciones y características básicas de los mecanismos técnico - administrativos previstos.

III.5.2.5. COMITE TECNICO PARA LA INSTRUMENTACION DEL PLAN

Para lo anterior se aprovecho la figura técnica del COTEIP, cuya definición se realizó en el apartado correspondiente, sin embargo vale la pena ampliar que:

Cada COTEIP contaba con un Coordinador y un Secretariado técnico de la SPP. El coordinador era designado por la Subsecretaría de Programación y Presupuesto que correspondía o la de Desarrollo Regional y el Secretariado Técnico por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo.^{39/}

Los COTEIP operaban por medio de dos tipos de grupos de trabajo:

^{39/} Ver, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

- a) Multisectoriales - estratégicos.
- b) Uno de carácter sectorial administrativo.

En los primeros participaban representantes de las dependencias y entidades que a juicio de la SPP y del sector responsable, estaban involucradas en los temas estratégicos en cuestión. Cada grupo multisectorial estratégico se refería a un Programa Operativo Anual Preliminar.

Se recomendaba que los participantes en estos grupos de trabajo multisectoriales incluyeran los representantes de las unidades administrativas encargadas de ejecutar las acciones contempladas en el POA Preliminar.

El grupo de trabajo sectorial - administrativo se encargaba de coordinar la integración de la apertura programática, el anteproyecto de presupuesto y el programa operativo anual definitivo del sector administrativo contemplado en cada COTEIP.

En los sectores administrativos que no tenían bajo su responsabilidad un tema estratégico, las funciones se concentraban en las referidas al presupuesto.

Las principales funciones del COTEIP eran:

- a) Aplicar, con las adecuaciones que fuesen necesarias, la

normatividad del proceso de planeación establecida por la SPP.

- b) Coordinar la revisión y ajuste de los Programas de Mediano Plazo del sector.
- c) Coordinar la elaboración de los Programas Operativos Anuales Preliminares correspondientes.
- d) Orientar la elaboración de los Anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades involucradas.
- e) Analizar los informes del seguimiento de la ejecución de los POA Preliminares y del PEF a su cargo.
- f) Elaborar el Informe Anual de Acciones y resultados de la ejecución de los POA correspondientes

III.5.2.6. Funciones del Coordinador:

- a) Convocar a las reuniones correspondientes y en acuerdo con el Secretario Técnico y el Sector Administrativo responsable, determinar los sectores administrativos que se consideraba era necesario que participaran como miembros del COTEIP.
- b) Acordar con el sector administrativo y el Secretario Técnico responsable el programa de trabajo del COTEIP.
- c) Promover el cumplimiento de los acuerdos intersectoriales implicados en los POA Preliminares.
- d) Comunicar la normatividad, orientaciones, prioridades,

niveles de gasto y lineamientos programáticos, para la elaboración y ajustes de los documentos.

- e) Coordinar la elaboración de los documentos y elaborar conjuntamente con el Secretario Técnico los dictámenes técnicos respectivos.
- f) Dictaminar y orientar el anteproyecto del PEF del Sector Administrativo.
- g) Elaborar conjuntamente con el Secretario Técnico, las orientaciones, prioridades, niveles de gasto y lineamientos programáticos para la elaboración y ajustes de los documentos.

III.5.2.7. Funciones del Secretario Técnico

- a) Acordar junto con el Coordinador y Sector Administrativo responsable, el Programa de Trabajo del COTEIP.
- b) Efectuar el control y seguimiento del programa de Trabajo del COTEIP.
- c) Elaborar, conjuntamente con el coordinador, los dictámenes técnicos de los documentos del COTEIP.
- d) Elaborar, conjuntamente con el coordinador, las orientaciones, prioridades, niveles de gasto y lineamientos programáticos, para la elaboración y ajustes de los documentos.
- e) Coordinar la integración del Informe Anual de Acciones

y resultados de la ejecución de los POA Preliminares correspondientes.

III.5.2.8. Funciones del Sector Administrativo Responsable

- a) Acordar con el Coordinador y el Secretario Técnico los participantes en los grupos de trabajo multisectoriales-estratégicos de COTEIP.
- b) Elaborar los Programas Operativos Anuales que fuesen su responsabilidad e integrar en ellos las aportaciones de sus entidades coordinadas y las de los demás sectores administrativos así como remitirlos para su dictaminación al Secretariado Técnico y al Coordinador.
- c) Participar junto con el Coordinador y el Secretariado Técnico en la dirección de las reuniones de los grupos de trabajo de COTEIP.
- d) Coadyuvar al cumplimiento de los acuerdos programáticos a que se llegaría en el proceso de elaboración de los POA Preliminares.
- e) Integrar las adecuaciones o ajustes necesarios a los PMP de su responsabilidad.
- f) Integrar el Informe Anual de Acciones y Resultados de la ejecución de los POA a su cargo y remitirlos para su dictaminación al Secretariado Técnico.
- g) Elaborar su anteproyecto de PEF.

- h) Presentar su anteproyecto PEF al Coordinador para su revisión, análisis y ajustes.

III.5.2.9. Relaciones entre los mecanismos de coordinación

Básicamente, la relación que existía entre los dos mecanismos de coordinación residía en que los COTEIP elaboraban sus trabajos de acuerdo con las normas metodológicas y de funcionamiento que establecía el GIP*, y éste, a su vez verificaba la congruencia, en lo sectorial (estratégico y administrativo) y en lo global de dichos trabajos.

III.5.3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO

- a) Plan Nacional de Desarrollo. Su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar los

* El GIP era el Grupo interno de Planeación de la SPP, el cual era un foro en donde intervenían todas las áreas de la SPP involucradas con el proceso de planeación.

programas de mediano plazo que deberán elaborarse. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD. Se elabora en el nivel global y tiene una cobertura proyectada a mediano plazo.

- b) Programa de Mediano Plazo. Su función era desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del PND, por medio de la definición anual de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos como son los recursos materiales, humanos, organizativos y financieros. Se clasificaban y clasifican en: Sectoriales, que comprendían los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, atendido por una dependencia; Especiales, referidos a los temas estratégicos o prioridades del desarrollo integral del país, fijados por el Plan y que eran elaborados por dos o más dependencias; Regionales, que atendían una región o regiones estratégicas para el desarrollo; e Institucionales que eran los que elaboraban las entidades paraestatales, a indicación expresa del Ejecutivo Federal. Su cobertura especial era nacional o regional según el caso, la temporal era el mediano plazo y, exceptuando los últimos (institucionales), todos se elaboraban en el nivel sectorial.

Los programas de Mediano Plazo (PMP), como se dijo, eran sectoriales y eran revisados periódicamente a fin de corregirlos y reorientarlos en función de los requerimientos de la

planeación. Eran formulados en base a programas y subprogramas contenidos en la Estructura Programática autorizados para cada sector, a los cuales se les asignaban metas cuantificadas, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. También se definían los métodos de trabajo a emplear, se fijaban cantidad y calidad de los resultados y se determinaba la localización espacial y temporal de las obras y actividades.

En relación a sus funciones, el PMP debía asumir las siguientes características:

- La cobertura debía ser global de la economía dando énfasis, a los sectores y áreas estratégicos y en consecuencia debía tratar los problemas de forma integral y determinar responsabilidades para los sectores privado, social y público.

- Como el PND, no cuantificaba el diagnóstico que hacía de las áreas abordadas, el diagnóstico cuantificado debía ser un aspecto importante del PMP, lo que possibilitaba analizar la relación entre el problema y el esfuerzo que anualmente se hacía y los resultados que se proponía alcanzar, así como para proceder a otros tipos de análisis necesarios a la toma de decisiones en la asignación de recursos.

- Establecer los instrumentos de política económica inductores del comportamiento de los agentes.
- Compatibilizar las acciones en términos funcionales, globales, intersectoriales, intrasectoriales, interregionales e interinstitucionales.
- Determinar responsabilidades institucionales en la ejecución del PMP.
- Debía contemplar un capítulo sobre los aspectos y variables macroeconómicas que fueran explícitas a nivel de los grandes agregados, las metas establecidas y los requisitos para su logro, así como los elementos restrictivos a los cambios estructurales perseguidos.
- Debían ser fuente sobresaliente de información cuantitativa para este aspecto: Las Cuentas Nacionales, Los Informes proporcionados por el Banco de México sobre el comportamiento del área Monetaria y Financiera, La Cuenta Pública que informa sobre ingresos y egresos del Gobierno, estudios, análisis e informes de seguimiento y evaluación de carácter general. Era fundamental que dichas fuentes de información se actualizaran y fueran significativas de los hechos agregados.

Instrumento auxiliar importante era un modelo econométrico

adecuado a las características de la economía y complementado con el análisis de las prioridades globales que el PND planteaba y que debía influenciar los parámetros del modelo. México contaba con un instrumento de esta índole, que no conocían en su detalle y que debía cumplir papel importante.

Los aspectos globales del PMP debían determinar elementos orientadores para los PMP sectoriales, en términos agregados entre otros: tasa de crecimiento del PIB sectorial, nivel de inversión, importaciones, exportaciones, financiamiento externo, empleo, demanda de insumos críticos y otros que se consideraran importantes.

- Debían seleccionarse los sectores para los cuales se debía elaborar el PMP sectorial. No tenía sentido que todos los sectores institucionales elaboraran un PMP. El criterio que se debía seguir era la importancia en el campo económico y social y su relación con las prioridades establecidas en el PND, el cual determinaba 21 sectores, en algunos casos, no como campo de actividad, pero sí como área problemática.

III.5.4. INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO

a) Programas Anuales. Expresaban 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 elaboraban en los niveles global, sectorial e institucional, su cobertura espacial era nacional o regional. Eran tres los tipos de estos programas: el Programa Operativo Anual Macro, que correspondía al documento "Criterios Generales de Política Económica" y era el marco general para la integración de los demás programas anuales; los Programas Operativos Anuales Preliminares (*), que detallaban las acciones que se llevaban a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo, y servían de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los coordinadores de sector que estaban involucrados en el tema estratégico que atendía el programa; y los Programas Operativos Anuales Definitivos, que eran los programas de trabajo de las dependencias y entidades de la APF.

- b) Programas Operativos anuales: La administración tratada pretendía constituir un sistema de planeación adecuado a las necesidades, a través de los Programas de Mediano Plazo y Operativos Anuales, lo que implicaba un

(*) Estos, a diferencia de los demás POA, era documentos de carácter técnico e interno, y por tanto, no se publicaban.

cambio de estrategias y metodologías en la elaboración de los mismos. Estos programas constituirían precisamente las etapas intermedias entre el Plan y el Presupuesto; de tal manera que éste último, una vez realizados los Programas solo debería contener la asignación calendarizada de recursos que se desprendía del Programa Operativo anual. De esta manera se reforzarían los sistemas de seguimiento, control y evaluación programática del Gasto Público. En este sentido, el POA era y es el puente entre el Programa Nacional (de naturaleza estratégica) y el PEF (de naturaleza sectorial administrativa y por tanto el instrumento central de la Programación, control, evaluación de las acciones vinculadas con la planeación del desarrollo.

- La Programación operativa anual era antecedente y marco de referencia para la programación presupuestaria. Por ello, se establecía la elaboración de los POA, del PEF y de los programas de trabajo en un proceso integrado y secuencial. Con el POA se contaron prioridades, determinadas éstas por acciones necesarias para resolver o atacar los problemas señalados en su diagnóstico. La precisión de las acciones era en consecuencia una orientación clara para la formulación de los presupuestos sectoriales de egresos; ya que, en atención a dichas prioridades, cada sector administrativo tendría el compromiso de reasignar sus recursos, cuidando que los programas, subprogramas y proyectos estratégicos recibieran

lo suficiente. De esta manera, a través del POA, las entidades y dependencias consideraban la coyuntura en su programación.

Los Programas Operativos - Sectoriales e Institucionales contemplaban la misma metodología de los PMP pero las acciones, metas y recursos estaban ubicadas en el horizonte temporal del año. Al igual que el PMP pretendían la traducción de las orientaciones del PND al ámbito operativo, pero precisamente, por contener las acciones de corto plazo, era el principal instrumento de vinculación entre el PND y el PEF.

Así, la función del POA era asegurar la ejecución del PMP, y en consecuencia del PND, tomando en cuenta:

- La ejecución en el ejercicio anterior, que podía no coincidir con las metas establecidas;
- El análisis de la coyuntura, que podía condicionar la concreción de las metas del PMP;
- La proyección de los efectos de la coyuntura y sus posibles consecuencias; y
- La evaluación de las acciones e instrumentos de política económica.

Lo dicho determinaba la necesidad de mecanismos para poder llevar a cabo el seguimiento, el análisis coyuntural y prospectivo y la evaluación, prerequisites fundamentales para un funcionamiento adecuado del sistema.

Entre otros instrumentos que integraban la programación operativa anual, se encontraban:

- El balance de materiales
- El balance de recursos humanos
- El balance de recursos naturales
- El balance de materiales

Este instrumento trataba de establecer la oferta y sus fuentes, la demanda y su destino de los productos críticos y estratégicos de la economía. No se trataba de abarcar el universo de bienes, pero sí los críticos y más importantes en términos económicos. Este instrumento para ser más operacional y gerenciable, debía subdividirse por campos homogéneos. Como sugerencia se presentaban:

. Balance energético

De importancia indiscutible para todos los países y para México

más aún por desarrollar funciones de explotación, transformación, consumo y exportación de una fuente agotable, con un grande impacto en la economía nacional.

- . Balance de insumos críticos para la industria
- . Balance de insumos críticos para el sector agropecuario
- . Balance de alimentación básica
- . Balance de bienes de capital

La información para la elaboración de estos instrumentos debía resultar de la programación llevada a cabo:

- a) En la elaboración de los PMP sectoriales cuando se tuviera una idea agregada de la demanda y oferta.
- b) En la elaboración del POA, donde se definiría más concreta y específicamente la demanda y oferta para el año siguiente.

Había fuentes de información privadas que podían y debían ser consultadas sistemáticamente, como eran la Cámara de Comercio, las Asociaciones Industriales, las Asociaciones de Productores Rurales, etc.

Por otro lado, la importancia de este instrumento resultaba de la posibilidad que proporcionaba para identificar nuevos proyectos para sustituir importaciones, ampliar la capacidad instalada de producción, posibilitando en esta forma, mejorar la complementación e integración del proceso productivo y disminuir el grado de dependencia externa.

Si bien era importante abarcar la economía como un todo, se podían dar los primeros pasos tomando en cuenta el Sector Público Federal ya que tanto para la demanda como para la oferta representaba una parte significativa en relación al total.

Era un instrumento polarizador del interés social por el apoyo que aportaba a las decisiones empresariales, como por los problemas de abasto que podían ayudar a solucionar con repercusiones en los precios y en los costos. Lo importante era que esta información antes de sepultarse en las oficinas burocráticas, se pusiera a disposición de los agentes económicos para que pudieran tomar sus decisiones con menor riesgo y se encuadrasen en la ejecución de los objetivos de la planeación.

- El Balance de recursos humanos o de empleo

Era un instrumento que iba al objetivo básico de la planeación del desarrollo, garantizando un nivel de ingresos adecuado a la población. Tanto es así, que en esos días uno de los

indicadores más significativos de la situación de las economías era el nivel de empleo.

Por otro lado, el factor humano seguía siendo el más importante en el proceso productivo y principalmente porque su contravertiente era de consumidor o demandante y en consecuencia dinamizador de la producción.

Las fuentes de información básica de este instrumento eran, los censos y los estudios de demografía que determinaban la demanda de empleo por el comportamiento de la población económicamente activa, investigaciones coyunturales, las asociaciones profesionales, los sindicatos y los POA sectoriales que debían determinar en su programación el nivel de oferta de empleo, su estructura y ubicación espacial así como la demanda, para que se verificara su compatibilización.

Solía decirse, al igual que para los demás aspectos de la planeación operativa, que no había información disponible para poder elaborar este instrumento. Debía iniciarse con la información disponible y en base a la misma, formular algunas hipótesis que posibilitasen dar la partida al proceso, el cual progresivamente generaba su propia información y su corrección.

Para iniciar se podía elaborar un balance de recursos humanos o de empleo en el Sector Público, que sirviese de base para el análisis de eficiencia y su seguimiento, especialmente para

indicadores más significativos de la situación de las economías era el nivel de empleo.

Por otro lado, el factor humano seguía siendo el más importante en el proceso productivo y principalmente porque su contravertiente era de consumidor o demandante y en consecuencia dinamizador de la producción.

Las fuentes de información básica de este instrumento eran, los censos y los estudios de demografía que determinaban la demanda de empleo por el comportamiento de la población económicamente activa, investigaciones coyunturales, las asociaciones profesionales, los sindicatos y los POA sectoriales que debían determinar en su programación el nivel de oferta de empleo, su estructura y ubicación espacial así como la demanda, para que se verificara su compatibilización.

Solia decirse, al igual que para los demás aspectos de la planeación operativa, que no había información disponible para poder elaborar este instrumento. Debía iniciarse con la información disponible y en base a la misma, formular algunas hipótesis que posibilitasen dar la partida al proceso, el cual progresivamente generaba su propia información y su corrección.

Para iniciar se podía elaborar un balance de recursos humanos o de empleo en el Sector Público, que sirviese de base para el análisis de eficiencia y su seguimiento, especialmente para

los programas medios, que no tenían significativa y sustantiva cuantificación de metas físicas. Por la importancia y significado que tenía este instrumento debían tomarse medidas en el sentido de iniciar su aplicación de forma totalizante, a pesar de las deficiencias de información, porque además se relacionaba con la política explícita en el PND, del Estado Mexicano, Capítulo II, Sub-item 2.1.6. Debía constituirse en el instrumento a través del cual se iba evaluando el grado de cumplimiento de la política de empleo.

- Balace de recursos naturales

Era un instrumento importante y básico para la agropecuaria, bosques, selvas y la minería, fundamentalmente, teniendo proyecciones en los asentamientos urbanos y en el turismo. En el PND se había dado un gran énfasis al agua, dada su importancia y usos múltiples y crecientes, elevándosele a la categoría de "sector".

Parece que la mejor forma de tratarlo hubiere sido a través de un Balance de Agua, donde por un lado se determinase la oferta, potencial y actual, para el año que se programase y por otro, los usos, para consumo urbano, riego, para la industria, generación de energía, piscicultura y esparcimiento, etc.

Este debía ser un elemento resaltado por los requisitos de cada

uno de los sectores usuarios en su Programa de Mediano Plazo. En cuanto a la oferta debía resultar de los estudios e investigaciones llevados a cabo por las entidades especializadas con las especificaciones necesarias en cuanto al grado de disponibilidad, para qué usos, etc.

Las políticas y las normas reglamentarias debían manejarse acordes con las prioridades de los usos.

III.5.5. MARCO JURIDICO

En el ámbito jurídico se diseñaron los instrumentos normativos que la ejecución de los programas de mediano plazo que fue requiriendo y se apoyaron los cambios en las estructuras administrativas del Ejecutivo Federal para fortalecer la vinculación de los componentes del propio Sistema, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación institucional con las entidades federativas y de participación con los sectores social y privado.

Se promovieron además adecuaciones y normas reglamentarias para regular oportunamente actividades prioritarias del desarrollo, la estructura y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Administración Pública Federal continuó fortaleciéndose con miras al mejor cumplimiento de las actividades de Planeación-Programación.

Así, los principios en que se basó el PND, a saber; Nacionalismo Revolucionario; Democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo, y combate a la inflación; planeación democrática y pacto social, fueron reforzados e incorporados a la constitución política concediéndole así al Estado la rectoría de la política económica y de la estrategia de desarrollo.

La Planeación Democrática, elemento esencial de esta nueva concepción, queda instituida en el texto del Artículo 26 constitucional que señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

"Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de

desarrollo. Habrá un PLAN NACIONAL DE DESARROLLO al que se sujetarán obligatoriamente los PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

"Con el sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

En cumplimiento a los artículos 16 de la Ley de Planeación y 15 del Decreto aprobatorio del Plan, se publicaron durante cada ejercicio fiscal todos y cada uno de los programas nacionales y especiales. La integración de estos documentos representó un importante esfuerzo porque significó precisar, en el mismo momento y con metodologías homogéneas, el contenido del Plan.

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de Enero de 1983, reglamentaría al artículo 26 de la Constitución y precisaba

el marco normativo para la planeación, estableciendo como objetivo encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo, establecía base para que el Ejecutivo Federal, coordinara sus actividades con las entidades federativas. Señalaba las atribuciones que comprendían en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo. Disponía una jerarquía entre los instrumentos de planeación procurando la integración, ocupando el ápice de la pirámide el PND. Establecía las bases para incorporar la participación y consulta de los diversos grupos sociales en todo el proceso de la planeación. Determinaba las características del PND y de los programas que se derivasen.

III.5.6. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES DE LA SITUACION DEL MOMENTO CON EL MARCO GENERAL ANTERIOR

La situación del momento se distingue de la anterior, básicamente por lo siguiente:

- Se había instituido la participación social en todo el proceso de la planeación;

- Una definición clara de las responsabilidades de todos los que intervinieron en el proceso para asegurar que lo

que planeara se ejecutase;

- Fortalecimiento e integración de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación en sus distintos ámbitos;
- Se habfan jerarquizado los documentos de planeación para asegurar la congruencia necesaria para su mayor efectividad;
- Se integró con más énfasis el análisis y estudios de la situación internacional y de los posibles impactos sobre el país; y
- Existía una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos.

III.5.6.1. AVANCES

- La elaboración del PMP y POA durante estos años permitió a las unidades de planeación y programación de las dependencias y entidades, ubicarse en el contexto de la programación económica y social y su relación con la presupuestaria. Este hecho probablemente permitirá un mejor desarrollo del proceso en periodos subsecuentes.

- Algunos sectores encargados de la elaboración de PMP, POA y PEF, conservaron la misma apertura programática para los tres instrumentos. Ello es significativo, pues concuerda con la inquietud acerca de la necesidad de establecer una Clasificación Funcional - Programática que sea respetada tanto en la programación económica y social como en la programación presupuestaria.

III.5.6.2. L I M I T A C I O N E S

- Hasta el momento, la falta de claridad y conceptualización de las metodologías para la elaboración de PMP y POA ha repercutido en una escasa articulación de estos instrumentos con el PEF.
- Por otra parte, el establecimiento de una Clasificación Funcional Programática homogénea, es una propuesta que aún debe ser analizada y discutida en su justa dimensión para establecer si realmente es el elemento que permitirá la vinculación de esos instrumentos, sobre todo la traducción de los objetivos macroeconómicos con las acciones de corto plazo.
- Por lo anterior, será indispensable establecer una mayor coordinación y concertación entre las diferentes áreas que participan en el proceso, a fin de asegurar la

congruencia, homogeneidad y complementariedad que deben tener esos elementos.

III.5.7. PREOCUPACIONES METODOLOGICAS

Una preocupación, durante esos años, por parte de los responsables por los principales instrumentos de la planeación, fué la de establecer mecanismos de vinculación entre los instrumentos para dar cumplimiento a las directrices del PND, motivando el desarrollo de trabajos específicos para tal fin.

Al respecto algunas interrogantes fueron presentadas:

- ¿Cuáles eran los mecanismos más adecuados para establecer la vinculación entre el PND y el PEF, la clasificación funcional programática, las Cuentas Nacionales?
- ¿Que instrumentos podían servir de soporte a la toma de decisiones en el manejo de la política presupuestaria que garantizara congruencia entre la programación de mediano plazo, la programación operativa anual y se aproximase ésta a las metas del Plan?
- ¿Cuáles los factores determinantes que posibilitaban la integración de la planeación con la presupuestación llevando

implícito las repercusiones de esta modalidad en las finanzas del sector público?

- ¿Se podía plantear el diseño de una metodología integral que articulase técnicamente la planeación con el presupuesto como un Sistema, o en su defecto se podrían elaborar metodologías parciales de acercamiento entre planes y presupuestos?

- ¿Ante las restricciones financieras por las que atraviesa crónicamente el gasto público cómo resolver la congruencia entre las metas cuantitativas del PND y los recursos previstos en el presupuesto?

III.6. LA PROGRAMACION DURANTE LOS AÑOS 1988 - 1982

El documento rector del SINAPLAN es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los Programas Nacional de Mediano Plazo, Los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del plan. Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas. Los programas especiales, por su parte engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal.

La Administración que nos ocupa asumió la responsabilidad de conducir el desarrollo económico y social del país con un espíritu de cambio e identidad nacional, adoptando como estrategia la modernización del país. Cambio y modernización intentan imprimir una nueva dinámica al SINAPLAN a través del instrumento rector que vincula y coordina las acciones: El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

En esta etapa se trata de impulsar la consolidación de los sistemas Estatales de Planeación - Programación, en un marco de respeto a la autonomía de los Estados, como una forma de avanzar en la descentralización de la vida nacional. La Ley de Planeación precisa los aspectos de la coordinación que habrán

de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación-programación de todo el país.

Por supuesto, no se pretende que cada uno de los municipios formule un sistema de planeación, ya que en algunos casos de escasez extrema de recursos económicos y administrativos, ello podría representar un descuido de actividades fundamentales e importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

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 General 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.

Hecho destacado en esta administración, y que se ubica dentro de la estrategia de modernización del país, planteada en el PND, y que por lo tanto no son ajenas las adecuaciones de la Administración Pública, ni los ajustes que tienen que ver con

la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente responsables de la política económica.

Así se propuso la fusión de la Dependencia encargada de la Planeación-Programación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en esta medida se basó en la experiencia adquirida en 15 años de haber sido creada la primera, es decir la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto era, por cuanto hacía a los resultados de su gestión, en función de los motivos que la originaron.

Se agregaba que los propósitos que animaron a la conformación de la SPP, en el sentido de institucionalizar y fortalecer funciones básicas del sector público, se habían cumplido, y ante la evolución del país y particularmente la administración pública federal, ya no se requería que las funciones que tenía asignadas Programación y Presupuesto se llevaran a cabo de manera independiente de las que estaban estrechamente vinculadas con ellas y que eran las que correspondían a Hacienda y Crédito Público.

Basado en lo anterior se señalaba que la Planeación; el financiamiento, La Programación y presupuestación y producción de la información podían sumarse ahora bajo un solo mando para expresarse en tareas que forman parte de un todo.

Así, el 21 de febrero de 1992, apareció publicado en el Diario

Oficial de la Federación el Decreto que modificaba a la Ley Organica de la Administración Pública Federal, con lo cual se hacia oficial la fusión de las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto.

Las derogaciones, reordenamiento y reforma de las disposiciones de la ley referida, fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y con ellas la SHCP conservaba su nombre y desaparecía la SPP.

La mayoría de las funciones que venía desempeñando la SPP pasaron al ámbito de la SHCP, entre otras la proyección y cálculo de los egresos de la federación y de la administración Pública Paraestatal.

Proyectar, coordinar y elaborar el PND, con la participación de los grupos sociales interesados, será asimismo tarea de la SHCP, lo mismo que el desarrollo de los Servicios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI).

La SHCP fijará los lineamientos para la formulación del informe Presidencial y vigilará el cumplimiento de las obligaciones en materia de programación, presupuesto, contabilidad y evaluación.

En otro orden de ideas se puede decir que con la presentación del Plan se cumplió con lo dispuesto en el Artículo 26 Constitucional y en la Ley de Planeación dándose inicio a la

formulación de los 21 Programas Nacionales de Mediano Plazo, que estarían circunscritos al ámbito específico de las actividades que comprendía el Sector Público, quedando su elaboración a cargo de las dependencias responsables de la política sectorial correspondiente. La concepción de los programas partía de las líneas de estrategia y de política establecidas en el Plan y consideraba las propuestas de los foros.

Por otra parte, las actividades del proceso de programación-presupuestación se llevaron a cabo en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP); y se constituyeron grupos de trabajo para apoyar la formulación y dictaminación de los Programas Operativos Anuales (POA).

El ejercicio de programación anual consistió en fijar los objetivos y políticas específicas en cada sector, asimismo, se definieron las metas, acciones, estrategias, instrumentos, y la asignación preliminar de recursos; esto permitió dar expresión anual y sectorial a los objetivos y metas del Plan.

Durante la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se dió continuidad a las acciones de modernización de la administración pública y de la política de gasto; se fortalecieron los canales de comunicación y la coordinación entre las áreas involucradas en los trabajos de formulación; se revisaron y simplificaron los procedimientos y requerimientos

de información; y se incorporaron nuevas bases metodológicas para la definición de los montos de gasto.

Con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos y estrategias del Plan las dependencias y entidades de la APF realizaron acciones tendientes a evaluar los avances de la programación de mediano y corto plazo.

III.6.1. PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el periodo 1989-1994, se formularon los siguientes:^{40/}

- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal
- Desarrollo Urbano
- Vivienda
- Protección del medio ambiente
- Modernización del Abasto

^{40/} Ver, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

- **Capacitación y Productividad**
- **Aprovechamiento del Agua**
- **Modernización de la Pesca**
- **Ciencia y Modernización Tecnológica**
- **Modernización Industrial y del Comercio Exterior**
- **Modernización de la Infraestructura del Transporte**
- **Modernización del Transporte**
- **Modernización de las Telecomunicaciones**
- **Modernización Energética**
- **Modernización de la Minería**
- **Modernización del Turismo**
- **Modernización de la Empresa Pública**
- **Financiamiento del Desarrollo**

III.6.2. CONGRUENCIA ENTRE EL PLAN Y LOS PROGRAMAS

Los programas nacionales proveen 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 amplio. El documento básico de cada programa es de interés general. En su caso, los proyectos y programas muy específicos son tema de otros documentos, que se derivan del propio programa.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizan las estrategias que definen claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes. Estas estrategias se ajustan a los propósitos de la modernización, entendida como adaptación de las estrategias a las exigencias del mundo actual. En este sentido, la programación es innovadora, en la medida en que las acciones y enfoques anteriores rindan los resultados deseables en términos de los propósitos de la programación.

Los programas establecerán la manera en que las acciones contribuyan a los objetivos y estrategias generales del Plan. La dimensión territorial, en especial, es considerada en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos.

Dentro del propósito de modernización, los programas formulan las bases requeridas para obtener el máximo de rendimiento con los recursos utilizados; incrementar la participación de la sociedad; para permitir alentar, en los casos permitidos por la ley, la inversión y la actividad de los particulares; simplificar regulaciones y eliminar las innecesarias; y asegurar el uso racional de recursos escasos.

Desde su planteamiento, los programas identifican las líneas estratégicas y de política del Plan que son relevantes para el sector o sectores correspondientes, traducen al ámbito sectorial y, a partir de ellas, definen las estrategias y políticas programáticas. Es fundamental asegurar que las estrategias sean viables en el contexto de la organización política económica y social del país, así como de las condiciones imperantes. Más allá de la formulación de los documentos, el propósito es movilizar y sumar voluntades y esfuerzos para maximizar el avance en todos los órdenes del desarrollo del país, dando certeza y dirección a las políticas y a los enfoques.

III.6.3. ADECUACION DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

El proceso de redimensionamiento del Sector Público, como uno de los elementos de la estrategia de modernización, comprendió acciones tendientes a eliminar las estructuras organizacionales

que propiciaban duplicación de esfuerzos, la dispersión de actividades y recursos, y entorpecían las funciones de la APF.

Al interior de la estructura institucional del SNPD, los cambios permitieron precisar la configuración de unidades administrativas con funciones de planeación en seis Secretarías de Estado y en el Departamento del Distrito Federal, con una visión integral y complementaria de los diferentes procedimientos y actividades que comprendían el proceso de planeación. También se registraron cambios en la orientación y reasignación de funciones en algunas dependencias, con objeto de garantizar la ejecución de programas prioritarios, tal es el caso de la creación de la Unidad Encargada del Programa Nacional de Solidaridad en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Comisión Nacional del Agua como organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En el sector paraestatal las acciones se orientaron a asegurar la presencia del Estado en las áreas estratégicas que define la Constitución; reforzar las acciones de modernización en las entidades paraestatales prioritarias vinculadas a actividades de amplio beneficio social; y a desincorporar aquellas que no reúnen las características anteriores.

El redimensionamiento del sector paraestatal permitió liberar recursos públicos que se destinen a la ejecución de programas estratégicos y prioritarios y contribuyen a ampliar los espacios

de participación de los grupos de la sociedad en las actividades económicas.

III.6.3.1. INFRAESTRUCTURA DE APOYO

Con el propósito de modernizar los componentes y la operación del SNPD, se revisaron y adecuaron diversas disposiciones que sustentaban la estructura institucional del Sistema y que apoyaban la formulación y ejecución del Plan y los Programas.

En este sentido, las acciones se orientaron a establecer las bases para crear y ampliar las instancias de participación y concertación social; adecuar las estructuras orgánicas, funcionales y operativas del Sector Público a los requerimientos del SNPD; y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Como ejemplos de estas acciones destacaron el Acuerdo Presidencial que promovió la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, las modificaciones a los reglamentos internos de 16 Secretarías, la formalización de los 31 Convenios Unicos de Desarrollo y la reorientación de los objetivos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

En forma paralela, se apoyaron las actividades del proceso operativo de la planeación, con la publicación de los Decretos

Aprobatorios del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, así como los correspondientes al Departamento del Distrito Federal para 1990.

En apoyo a la ejecución del Plan y sus programas, se promovió la modificación y emisión de leyes, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos para normar y conducir las actividades económicas y sociales por parte de las dependencias y entidades, tales como las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la expedición del Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión extranjera, las reformas a la Ley Federal de Pesca; y el Acuerdo Presidencial por el cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procedería a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional.

III.6.3.2. LA PROGRAMACION ESTATAL Y MUNICIPAL

Las actividades emprendidas por el Ejecutivo para fortalecer el esquema de coordinación de acciones entre la Federación, los estados y municipios del país, se orientaron a promover la creación y mejoramiento de los mecanismos e instrumentos de la planeación-programación regional, estatal y municipal, manteniendo en todo momento el respeto a la soberanía y autonomía

de los órdenes de gobierno.

En este proceso , se ratificó el Convenio Unico de Desarrollo como el instrumento mediante el cual se fortalecía la coordinación de acciones para propiciar el desarrollo económico y social en el ámbito regional.

Entre las modificaciones realizadas al CUD, destacó la incorporación del Programa Operativo Anual que formularían los gobiernos estatales, en el cual se precisaban proyectos y acciones orientadas a promover el bienestar de las comunidades, su ubicación espacial, las fuentes de financiamiento y períodos de ejecución.

Los sectores de la APF realizaron reformas administrativas para otorgar mayores atribuciones, responsabilidades y decisiones a sus representaciones en las entidades federativas, con lo cual se agilizaba la atención a los requerimientos locales.

Por su parte, los gobiernos locales realizaron acciones para fortalecer sus Sistemas Estatales de Planeación-Programación, de esta forma, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) apoyaron la integración y actualización de sus planes y programas estatales. Actualmente todas las entidades federativas cuentan con un plan de desarrollo.

La incorporación de los municipios al proceso de planeación,

avanzó con la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

La relación Federación-Estado-Municipio se constituyó en esquema fundamental para la descentralización y coordinación de decisiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

MARCO GENERAL

El presente apartado surge de lo logrado hasta la fecha y del funcionamiento actual del proceso plan-programa-presupuesto. Esto en virtud de que en los diversos cambios experimentados, en los últimos quince años de intentos de programación en el país, se han eliminado algunos procedimientos y otros se han adicionado. Así como el hecho de que en cada apartado de las etapas administrativas se ha incluido lo correspondiente a los logros y limitaciones.

Como resultado de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) se renuevan los propósitos de consolidar el Sistema Nacional de Planeación (SINAPLAN) y sus instrumentos básicos (Plan-Programa-Presupuesto) a través de acciones que permitan la vinculación entre sus partes con armonía, coherencia y homogeneidad a fin de avanzar con firmeza en la ejecución del PND. En este plano es conveniente recordar que una adecuada estructura de programas y subprogramas constituye el elemento esencial para el fortalecimiento y consolidación del vínculo de programación-presupuestación.

En los últimos años se han registrado avances importantes en

el desarrollo metodológico de la programación. Empero, es necesario afianzar resultados que han probado utilidad, depurar esquemas y completar desarrollos conceptuales. Asimismo aún persisten problemas de integración orgánica de la programación con las demás etapas del proceso plan-programa-presupuesto, en condiciones adecuadas de oportunidad y método.

En otros términos, falta afianzar y dar equilibrio a los contenidos de todo el ejercicio de planeación-programación, de modo que se sistematicen y detallen los encadenamientos entre procesos y productos específicos. La liga es particularmente débil con las tareas de formulación macroeconómica y de análisis de disponibilidades financieras globales y específicas, lo cual plantea problemas no resueltos de congruencia operativa entre Plan y Programa.

Siguiendo el encadenamiento hacia la etapa de instrumentación, los nexos con la presupuestación, si bien han progresado al grado de materializar una buena integración funcional, no se han formalizado y definido claramente calendarios de actividad y responsabilidades específicas, pues hasta ahora ha habido dificultades de enlace oportuno entre los trabajos de programación, propiamente dicho, y los trabajos presupuestales, y la diferenciación de atribuciones en atención a los plazos de la programación (corto, mediano y largo).

Las experiencias de la desaparecida SPP demostraron lo difícil

que resulta vincular planes y programas con presupuestos. Dentro de su estructura las dificultades se acrecentaron y cada área manejó sus propios instrumentos sin verdaderos ejercicios de congruencia entre ellos.

Las mayores dificultades que se han encontrado para consolidar el Sistema Nacional de Planeación derivan de que el proceso no ha sido instrumentado de manera integral, propiciando de esta forma, el manejo parcial y aislado de los diferentes instrumentos de planeación. Estos problemas se han agudizado, al no existir una metodología apropiada que permita establecer la vinculación entre los niveles que operativizan la planeación, es decir, entre la programación y la presupuestación.

La anterior situación se manifiesta con mayor intensidad en el momento de la ejecución de acciones presupuestarias que deben derivar del plan, las cuales en ocasiones no es posible identificar con claridad en la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto constituye la materialización de las labores de programación por lo que las tareas encaminadas a su logro se enmarcan dentro del proceso de la planeación. En este plano, como es de todos conocido, el presupuesto debe traducir los objetivos y prioridades particulares de los programas de acción y consecuentemente las generalidades del Plan Nacional de Desarrollo; de aquí la importancia de que se pugne por que la

normatividad equilibre los aspectos exclusivamente económicos de la programación con los niveles orgánicos administrativos elementales, para el desempeño de su ejecución y del control de los mismos. Dado ésto, es evidente la necesidad de la relación que debe existir entre el programador y normador con los encargados de ejecutar, y darle validez a la instancia de instrumentación operativa del proceso de planeación-programación. En otras palabras, es necesario vincular en toda su extensión los planteamientos globales de la planeación con los aspectos financieros particulares.

Para aquello es menester pugnar porque se involucre, firmemente, a las áreas directamente encargadas del proceso en los mecanismos de participación y así poder presionar para que el carácter de la normatividad de los programas anuales, pieza fundamental en la ejecución de los programas sectoriales, surja de una interacción permanente de retroalimentación entre las tareas de normatividad global de los programas sectoriales de mediano y corto plazo (anuales) con la correspondiente al programa presupuesto.

La anterior necesidad se acrecenta si consideramos que una de las funciones de los programas anuales es la de servir de base, como está estipulado en la Ley de Planeación, para la integración de los anteproyectos de presupuesto; permitiéndose cumplir así el principio de unidad de la programación con la integración de la totalidad de los programas. Asimismo, se cubre la

deficiencia más sobresaliente que nos muestran los últimos antecedentes de los diversos ejercicios de programación-presupuestación.

Los puntos de reflexión aquí planteados sobre el carácter participativo de las tareas de programación presupuestación apuntan de manera muy particular al vínculo del proceso de programación con el de presupuestación, y se sustenta en buena medida, además de los principios constitucionales del desarrollo económico y del sistema de planeación, en algunas disposiciones que de alguna manera le dan fundamentación legal e institucional, a saber las siguientes Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal; Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; General de Deuda Pública y la de Planeación. Así también el Reglamento Interno de la Dependencia Globalizadora encargada de la Planeación-Programación.

Finalmente podemos decir, en cuanto al sistema Nacional de Planeación, que en su propósito por erradicar la improvisación, se pretendió constituir con la totalidad de los programas un conjunto comprensivo, integrado y coherente, dirigido a la atención de muy diversos campos de actividad, a mediano y corto plazo, lo cual provocó que, en ocasiones, se perdieran de vista las prioridades.

Este énfasis formal hizo del sistema una construcción extremadamente amplia, rígida y frágil frente a los frecuentes

impactos imprevistos que se fueron presentando en las condiciones económicas. Se puede decir, en síntesis, que la puesta en marcha de un vasto esfuerzo simultáneo de programación, de una gran cantidad de temas estratégicos, sectoriales, regionales, estatales e institucionales, fué un empeño excesivo y difícil y quizá en alguna medida, anticipado, considerando que la economía era en extremo vulnerable y sensible y estaba entrando apenas en un proceso de estabilización. Sin embargo, es posible que el reciente adelgazamiento del Estado facilite en lo futuro. Debe admitirse sin embargo, que el balance de la aportación de la planeación-programación ha sido ampliamente positivo: la claridad del sentido general de la estrategia permitió anticipar y enfrentar los principales retos del cambio. Se puede llegar a decir, incluso, que la sociedad mexicana difícilmente hubiera podido, sin su auxilio, transitar con estabilidad hasta el punto en que hoy se encuentra, en el que se han registrado avances notables y las dificultades han ido cediendo terreno.

Para que la planeación-programación cumpla su papel en el futuro, debe entonces rescatarse la experiencia y atenderse nuevos aspectos que el propio proceso ha puesto al descubierto, especialmente aquellos que constituyen precondiciones y factores políticos determinantes para la consecución de los objetivos del desarrollo.

No debemos dejar de mencionar que con la fusión de las

Secretarías de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público, la planeación-programación retoma una dimensión similar a la que presentaba antes de la constitución de la Secretaría encargada de tales tareas, en 1977. Ahora estas funciones recaerán fundamentalmente en la Subsecretaría de Hacienda, a través de la Unidad de Planeación para el Desarrollo y la Dirección General de Planeación Hacendaria.

Se espera que con esta modificación a la Administración Pública Federal, la conducción de la economía del país, el manejo de los instrumentos macroeconómicos de ésta y la aplicación de las políticas correspondientes, elevarán el orden, consistencia, congruencia y serán más rigurosos y eficaces.

No hay duda que contar con una planeación-programación adecuada es fundamental en cualquier gobierno. Sin embargo, es necesario también tomar en cuenta las enormes limitaciones que tiene su ejercicio y actuar en consecuencia.

RECOMENDACIONES

Actualmente, en el contexto de la situación del país, es indispensable fortalecer el proceso de planeación-programación-presupuestación a fin de superar las deficiencias y consolidar sus avances. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo,

1989-1994 es el instrumento que precisa los objetivos, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del país; que contiene las previsiones sobre los recursos y que determina además, los instrumentos y responsables de su ejecución, estableciendo los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Asimismo, el plan establece que la instrumentación del mismo será a través de los programas de mediano plazo (PMP) y los operativos anuales (POA). En concordancia con la secuencia metodológica del proceso de planeación los programas de mediano plazo deben reflejar las políticas que instrumentan la estrategia del PND, permitiendo así derivar acciones programadas para el corto plazo, mismas que deben ser consideradas en la presupuestación.

El vínculo entre el programa de mediano plazo y el presupuesto, es el Programa Operativo Anual (POA), en el que se identifican las acciones que deberán realizarse, así como la estimación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo; además, establece las metas que implican la utilización de esos recursos de manera racional y acorde con las posibilidades reales del país. Por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contiene la asignación de recursos financieros requeridos para la ejecución de las acciones determinadas con anterioridad en el proceso de planeación.

Ahora bien, para que se logren vincular efectivamente los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación -PMP, POA y PEF-

se requiere que la determinación de programas se realice con criterios derivados del PND que estos programas sean homogéneos entre sí y permitan la coordinación intra e intersectorial.

En este sentido, la estructura funcional - programática utilizada en las entidades del sector público debe ser la misma tanto para los PMP's, POA's y PEF. Para contribuir a alcanzar este requisito técnico es necesario modificar los instrumentos de la programación presupuestaria a fin de que se modernicen de acuerdo a las condiciones actuales y a que el presupuesto por programas se constituya en una verdadera herramienta de planeación. En particular es evidente que algunos instrumentos de este proceso, como la Clasificación Funcional Programática deben ser adecuados a las características del Sistema Nacional de Planeación.

Para dar mayores elementos en cuanto a los esfuerzos realizados hasta el momento para lograr la vinculación entre plan-programa-presupuesto, en este capítulo, se exponen de manera particular algunas recomendaciones a saber:

- Plan-Programa-Presupuesto son instrumentos esencialmente políticos y por lo tanto su vinculación depende fundamentalmente de decisiones políticas concebidas en un sentido amplio. Metodologías y mecanismos técnicos deben apoyar las decisiones políticas, pero nunca sustituirlas.

Metodologías y mecanismos, tiene que adaptarse a cada realidad específica y deben surgir de la propia capacidad de aquellos que deberán operarlos para que sean efectivos. Desde luego, puede examinarse, evaluarse y tratar de adoptar metodologías y mecanismos surgidos y aplicados en otras realidades, pero teniendo siempre presente, que dichos instrumentos no servirán para nada, si no son captados, entendidos y absorbidos por una parte considerable de la sociedad, y si no tienen el respaldo decisivo del área política.

- Las necesidades actuales de la planeación requieren de la transformación de la clasificación funcional a fin de constituirlo en un instrumento que coadyuve a la vinculación entre la programación económica y social y la programación presupuestaria. Dado que la clasificación permite la ubicación de las actividades del gobierno, se considera que si se utiliza la misma clasificación en los PMP's, POA's y PEF se estará en condiciones de definir una estructura programática derivada del PND, a la vez que se refuerza como instrumento de vínculo entre las acciones programadas en el presupuesto y los demás elementos de la planeación.

Por la razón anterior, la clasificación funcional debe tomar en consideración los requerimientos tanto del Sistema de Planeación, como de la propia Administración Pública,

a fin de lograr una vinculación entre todas las acciones que realiza el gobierno. Las ventajas de esta clasificación serían más significativas al estar totalmente definido su papel dentro del ámbito de la planeación nacional.

La identificación de las actividades económicas que realiza el Estado según el sector administrativo que realiza las acciones, impide actualmente, conocer el grado de responsabilidad de cada entidad en la realización de los programas multisectoriales, afectando obviamente la ejecución de los mismos y sus asignaciones de gasto. La Clasificación Funcional requiere de una adaptación que permita una mejor y más explícita vinculación entre el Plan, los Programas y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de una estructura funcional-programática derivada del Sistema Nacional de Planeación.

- Los lineamientos de sectorización coadyuvaron a la agrupación de las actividades realizadas por la Administración Pública Federal en funciones y subfunciones; de ahí fué posible identificar y definir una estructura programática derivada de la Clasificación Funcional.

La experiencia obtenida a través de la integración del Catálogo de Actividades del Sector Público Federal, permite comprobar el alto grado de heterogeneidad

de las estructuras programáticas.

Destaca por su importancia, la identificación por analogía, de los programas y subprogramas con los diferentes niveles de la organización administrativa. En este sentido cabe aclarar, que la estructura programática debe ser hasta cierto punto independiente de la organización administrativa de las dependencias y entidades, aunque no de su marco legal, sus atribuciones y su funcionamiento; ya que estos últimos elementos son los que permiten identificar y determinar programas que efectivamente reflejan la razón de ser de las entidades. Así sería necesario todavía una estructura programática que destaque las áreas estratégicas que de continuidad y permanencia al proceso y determine un vínculo con los POA's, los PMP's y el PND.

- La normatividad no es lo esencial y cuando se establece, sin los demás requisitos, induce a la formalidad esteril y a su propio crédito.

Lo importante es generar percepción, conciencia, visión amplia del proceso de decisión política basado en Plan-Programa-Presupuesto, por parte de las áreas políticas, técnicas, administrativas y de los grupos organizadores de la sociedad.

Generar capacidad técnica para llevar a cabo las funciones que implica tal visión de la planificación, de forma sistemática y continua.

Afinar permanentemente los métodos de programación y los mecanismos de vinculación entre Plan-Programa-Presupuesto.

Implementar mecanismos de gerencia que permitan oportunamente detectar los avances y las distorsiones para que se pueda tomar las decisiones correctivas.

Atribuir y cobrar responsabilidades a los diferentes agentes del proceso y crear estímulos y sanciones.

La Dependencia responsable del proceso, en la medida que no encuentra respuesta oportuna y satisfactoria en las Secretarías Sectoriales, trata de sustituirlos en las tareas de Planeación-Programación, lo que concurre para evadirse de la responsabilidad. Así, la excesiva concentración de las funciones relativas a la Planeación-Programación, diluyen la responsabilidad de los sectores, concurriendo a establecer programas y presupuestos incongruentes e irrealistas, generando a la postre frecuentes modificaciones.

Es necesario la implantación de Estímulos y penalidades que compensen los que obtengan éxito en la Programación y penalicen los que sin causa justificada incidan en

frecuentes deficiencias.

- Descentralizar tareas relativas a los PMP's y POA's sectoriales comprometiendo y corresponsabilizando, de forma progresiva a las Secretarías Sectoriales, principalmente las responsables por las áreas estratégicas del PND. Por lo tanto deben contar con el apoyo técnico de la Secretaría o Dependencia globalizadora responsable del proceso, correspondiendo a ésta el análisis de las propuestas en cuanto a su congruencia sectorial y con los POA's y la compatibilización y congruencia intersectorial y con los aspectos globales del gasto y financiamiento.

- Es necesario establecer un sistema de información selectivo, ágil y oportuno para las diferentes funciones e instancias de la planificación y presupuesto.

- Establecer un cronograma que permita dedicar el tiempo razonablemente necesario a cada una de las actividades requeridas por el proceso de planificación y presupuestación, evitándose el descargo de responsabilidad por falta de tiempo por desconocimiento de tareas y plazos. Así debe ajustarse la calendarización del proceso programación-presupuestación; dada la costumbre de preparar el presupuesto tres meses antes de su presentación a la Cámara de Diputados, empalmándose las actividades de programación con las de presupuestación. La Planeación-

programación exige contar con un mayor tiempo.

Entre otras tareas se encuentra el que los sectores administrativos elaboren todos los POA's preliminares para que se integren y presenten validadas, con la suficiente anticipación a la formulación de los anteproyectos de presupuesto, de tal manera que cumplan con el objetivo de constituir la base para los trabajos de presupuestación.

- Se considera indispensable revisar y ajustar lo necesario el soporte jurídico, en función de los cambios que se han venido generando en lo relativo al SINAPLAN que de alguna manera inciden en el desarrollo del Proceso Planeación-Presupuestación. De manera particular deben señalarse las sanciones a que serán sujetas las Dependencias y entidades en caso de incumplimiento de las disposiciones que al efecto se emitan.

De esta manera, deberá indicarse con precisión la obligación que tienen las dependencias y entidades de respetar al pie de la letra la normatividad que la Secretaría Globalizadora responsable desarrolle en torno al proceso. Adicionalmente es necesario que las áreas responsables de la normatividad la mejoren logrando al máximo su precisión.

- Los trabajos que en materia de planeación-programación

tienen que realizar las Dependencias y entidades deberán ser desarrolladas por las áreas responsables de estas actividades, y no por áreas administrativas ajenas al mismo proceso y que consecuentemente no tienen vinculación o conocimiento expreso del contenido, alcance y en general de la problemática. Para tal efecto es conveniente precisarlo con toda claridad en los Reglamentos correspondientes.

- Aspecto primordial será el de diseñar y desarrollar mecanismos e instrumentos que refuercen los métodos de seguimiento, control y evaluación, entendiendo esta fase como la etapa que cierra el proceso cíclico, a fin de constituir un soporte efectivo de retroalimentación que permita tomar tanto las medidas correctivas de manera oportuna como rectificar o ratificar las demás etapas del proceso.

- Es indispensable la creación y/o fortalecimiento de mecanismos de coordinación inter e intrasectorial en la formulación de los PMP, POA y PEF de tal manera que se logre compatibilización en la ejecución de las acciones y en el logro de objetivos y metas compartidas o interdependientes. Asimismo la creación del instrumental técnico-metodológico que permita identificar primero, las relaciones de oferta y demanda de bienes y servicios entre las entidades de un sector y entre éstos; y segundo, que

permitan concretar y formalizar la identificación de las relaciones en acuerdos programáticos que comprometan y garanticen el cumplimiento de objetivos y metas.

- Es necesario instrumentar y desarrollar de manera coordinada a nivel del sector público, programas de capacitación permanente para formar y actualizar recursos humanos calificados en la materia, dado que los cursos y conferencias que versan sobre ello se realizan esporádicamente, además de que los pocos eventos que se desarrollan van dirigidos a los niveles jerárquicos superiores y en mínima parte a las áreas operativas. Se sugiere para tal efecto aplicar un cuestionario a través del cual se capten las necesidades de capacitación de todas y cada una de las dependencias y entidades de estructurar y desarrollar un programa integral y permanente de capacitación sobre los aspectos teórico-prácticos del proceso de planeación-programación en su conjunto.

- Es necesario efectuar un análisis detallado de la información requerida en el manual de formatos de Programación-Presupuestación, los cuales continúan captando información puramente presupuestaria, esto con la finalidad de obtener formatos que incluyan información mínima indispensable para la formulación e integración del proyecto de presupuesto.

- Las Entidades como los coordinadores de sector deben realizar estudios derivados de la programación para la definición de recursos. Esto con la finalidad de evitar basarse en resultados de ejercicio anteriores y a los cuales se les aplican porcentajes de incrementos, obteniendo así los montos para el siguiente ejercicio. Lo anterior implica diseñar metodologías que faciliten la cuantificación de metas y costos así como para la jerarquización de actividades.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Amerlinck Assereto, Antonio, "Perfil de las crisis recientes del sistema financiero mexicano", en Comercio Exterior, vol. 34, núm. 10, México, octubre de 1984, pp. 953-969.

Amín, Samir, El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico, Editorial Fontanella, Barcelona, 1978.

Ayala, José "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta", en Investigación Económica, 150, México, octubre-diciembre de 1979, pp. 401-430.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México: La política económica del nuevo gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, 1971.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., "Un imperativo del momento histórico de México: impulsar el proceso de planeación", en Comercio Exterior, vol. 28, núm. 4, México, abril de 1978, pp. 383-388.

Barenstein, Jorge, La gestión de las empresas públicas en México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México, 1983.

Bettelheim, Charles, Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Editorial Tecnos, Madrid, 2da. edic., 1971.

Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Cárdenas Elizondo, Jorge, "El Sistema Nacional de Planeación y el Programa de Acción del Sector Público", ponencia presentada en el IV Seminario Nacional de Alto Nivel sobre Control y Evaluación del Gasto Público, México, 1982.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las empresas públicas en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.

Ceña Cervantes, José Luis, Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Ceña Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México), UNAM, México, 1982.

Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Cibotti, Ricardo, y Sierra, Enrique, El Sector Público en la Planeación del Desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Comisión Económica para América Latina, Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, 1982.

Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1983.

Coplamar, Necesidades esenciales y estructura productiva en México, Lineamientos de programación para el proyecto nacional, Coplamar, México, 1982.

Cordera, Rolando, (selec.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, serie Lecturas núm. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Cordera, Rolando, y Tello, Carlos, México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Cordera, Rolando, y Tello, Carlos, (coords.) La desigualdad en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Cos Estrada, Héctor, Tonatiuh, La naturaleza, limitaciones y posibilidades de la planeación económica dentro del capitalismo (examen de algunas posiciones significativas), Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1984.

Chumacero, Antonio, "Los planes del sector público mexicano: metas y magnitudes macroeconómicas", El Trimestre Económico, vol. XLVII (3), núm. 187, México, julio-septiembre de 1980, pp. 579-612.

Del Palacio Díaz, Alejandro, "La Constitución contra sí misma", A vol. VI, núm. 14, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, enero-abril de 1985, pp. 7-26.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "La regulación de la empresa pública en México, en Comercio Exterior, vol. 30, núm. 3, México, marzo de 1980, pp. 215-219.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mensaje a la Nación", en Comercio Exterior, vol. 32, núm. 12, México, diciembre de 1982, pp. 1278-1285.

Diario Oficial, varios números, México.

Dobb, Mauricio, Ensayo sobre crecimiento económico y planificación, Tecnos, Madrid, 1979.

Eckstein, Sunan, "Reflexiones sobre el Plan Global de Desarrollo", en Comercio Exterior, vol. 30, núm. 4, México, abril de 1978.

Fajnzylber, Fernando y Martínez Tarrago, Trinidad, Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Flores de la Peña, Horacio, Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, México, 1980.

García D' Acuña, Eduardo, (comp.) La planificación del desarrollo en América Latina, serie Lecturas, núm. 11, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

García D' Acuña, Eduardo "Pasado y Futuro de la planificación en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 2, Madrid, julio-diciembre de 1982, pp. 15-45.

García Ramírez, Sergio, Derecho social económico y la empresa pública en México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

García Ramos, Miguel Ángel, Programación a corto plazo de las Economías: El caso de México. Periodo 1985-1987, Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1988.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor, (coords.) México ante la crisis, (2 volúmenes), Siglo XXI Editores, México, 1985.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, México, hoy, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Guillen, Arturo, Planificación económica a la mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1971.

Hagen, Everett E., (comp.), Planeación del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Hernández Coronel, Juan, Planeación, Programación-Presupuestación en el Sector Público mexicano. Una década de experiencia, 1977-1988, Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1989.

Hernández Laos, Enrique y Córdova Chávez, Jorge, "Estructura de la distribución del ingreso en México", en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, México, mayo de 1979, pp. 505-520.

Holland, Stuart, (editor), La superación de la Planificación Capitalista, Oikos-tau, Ediciones, Barcelona, España, 1982.

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, El perfil de México en 1980, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre Planificación, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuadernos del ILPES, núm. 28, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1982.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México, 1975-1983, México, SPP-INEGI, 1984.

Islas, Héctor, "La empresa pública, . ni oveja negra ni hada madrina", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 5, México, mayo de 1985, pp. 444-449.

Islas, Héctor, "Empresa pública: política actual", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 7, México, julio de 1985, pp. 649-658.

Juárez, Godolfino, "La sectorización de la administración pública federal", sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 1980, pp. 597-636.

Kosorowski, S.M., "Algunos problemas de la planificación en México: los aspectos de la consistencia y compatibilidad", en Investigación Económica, número 152, México, abril-junio de 1980, pp. 119-148.

Kornai, Janos, "Un modelo descriptivo general de procesos de planificación", en Economía y Desarrollo, núm. 16, La Habana, enero-febrero de 1973, pp. 27-43.

Lange, Oscar, Problemas de economía política del socialismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Levy, Daniel y Székely, Gabriel, Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema-político mexicano, El Colegio de México, México, 1985.

Levis, W. Arthur, Teoría de la planificación económica. Los Fundamentos de la política económica, Fondo de Cultura Económica, México, 2a. reimp. en español, 1981.

López Gutiérrez, Jesús Miguel, "Nuevos esfuerzos de planeación sectorial", en Comercio Exterior, vol. 34, núm. 9, México, septiembre de 1984, pp. 822-830.

López Portillo, José, "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", en Comercio Exterior, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, pp. 1459-1466.

López Portillo, José, Legislación y documentos básicos 1976-1982, Tomo 1, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Lustig, Nora, "Distribución de ingresos, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, mayo de 1979, pp. 535-543.

Lustig, Nora, (comp.) Panorama y perspectivas de la economía mexicana, El Colegio de México, México, 1980.

Marcos, Ernesto y Robles Oyarzún, Carlos, Apuntes para diseñar estrategia industrial paraestatal en México, Nacional Financiera, S.A., México, 1983.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI Editores, México, 1975.

Martínez Hurtado, José Luis, Consideraciones acerca de la situación financiera del Gobierno Federal mexicano, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1974.

Matus, Carlos, Estrategia y plan, Siglo XXI Editores, México, 2da. ed., 1978.

Matus, Carlos, Planificación de situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Melazzi, Gustavo, "Notas sobre los modelos de planificación económica y el Sistema de Cuentas Nacionales de México", en Comercio Exterior, vol. 33, núm. 4, México, abril de 1983, pp. 309-317.

Meyer, Lorenzo, "El Primer Tramo del Camino", en Historia General de México, El Colegio de México, México, 1976.

Morgado Ramos, Alejandro y Sobrevilla Calvo, José de Jesús, La Planeación en México. Marco de referencia, consideraciones, críticas y Elementos Propositivos, tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1986.

Nafinsa-Onudi, México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, Nafinsa, México, 1977.

Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia: el comercio exterior de México", en Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, México, diciembre de 1975, pp. 1343-1351.

Nove, Alec, El sistema económico soviético, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Núñez del Prado, Arturo, "La planificación por empresas en los nuevos escenarios", en Pensamiento Iberoamericano, núm 2, Madrid, julio-diciembre de 1982, pp. 46-56.

De Pablo, Luis, Planeación, Temas Mexicanos, Secretaría de la Presidencia, México, 1975.

Poder Ejecutivo Federal, Plan global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución (1983 y 1984), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984 y 1985.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo Informe de Ejecución 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1990.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo Informe de Ejecución 1990, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo Informe de Ejecución 1991, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1992.

Partido Revolucionario Institucional, VII Asamblea Nacional Ordinaria, Plan Básico de Gobierno 1976-1982, PRI, México, 1975.

Proel, Juan, "Los intentos de planificación económica en México", en Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, México, enero de 1973, pp. 26-33.

Quijano, José Manuel, México: Estado y banca privada, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México, 1981.

Quijano, José Manuel, (coord.), La banca: pasado y presente (problemas financieros mexicanos), Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 1983.

Rey Romay, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI Editores, México, 1984.

Romero Kolbeck, Gustavo, Tres etapas en la planeación del desarrollo económico, serie Documentos de Investigación, Banco de México, 1979.

Ruiz Dueñas, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1982.

Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios sobre la nueva administración pública mexicana, Editorial Limusa, México, 1981.

Ruiz Zubiaurre, Pablo Antonio H, Lineamientos para realizar una reforma al sistema tributario mexicano, Tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1975.

Sandoval, Raúl A., "Desarrollo económico y planificación", en Economía y Desarrollo, núm. 13, La Habana, septiembre-octubre de 1972, pp. 80-99.

Secretaría de la Presidencia, La planeación nacional y el sector público, Secretaría de la Presidencia, Coordinación de la Programación, México, 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa Quinquenal 1978-1982 y Programa Anual 1978. Formatos e instructivos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Escenarios económicos de México. Perspectivas de desarrollo para ramas seleccionadas 1981-1985, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Subsecretaría de Evaluación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual para la Revisión y Ampliación de PASP. 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de Acción del Sector Público 1983-1985. Manual de Elaboración, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal 1984, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, El proceso de planeación 1985. Documento básico. Etapa de instrumentación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 30 de abril de 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de actividades del sector público, (varios años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogos para la programación presupuestación, (varios años), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Manual de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios años.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, varios números de 1983 a 1985.

Segredo, Dardo, Programación a corto plazo en economías mixtas", Siglo XXI Editores, S.A., México, 1973.

Sepúlveda, Bernardo y Chumacero Antonio, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Sierra, Enrique, C., "Política Económica, Planificación y Administración Pública", en El Trimestre Económico, vol. XLIV (3), núm. 175, México, julio-septiembre de 1977, pp. 609-651.

Solari, Aldo E., Boeninger, Edgardo, Franco, Rolando y Palma, Eduardo, El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1980.

Solis M., Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Solis M., Leopoldo, (selec.) La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución, serie Lecturas núm. 4, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Solis M., Leopoldo, (selec.) La economía mexicana II. Política y desarrollo, serie Lecturas núm. 4, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Solis M., Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Setenta y Seis-Diana, México, 1980.

Solis M., Leopoldo y otros autores, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.

Tello, Carlos, "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México", en El Trimestre Económico, vol. XXXVIII (2), Núm. 150, México, abril-junio de 1971, pp. 629-657.

Tello, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI editores, México, 1979.

Tello, Carlos, "Repaso de una experiencia: el caso de México", en Pen-samiento Iberoamericano, núm. 2, Madrid, julio-septiembre de 1982, pp. 77-88.

Tello, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI editores, México, 1984.

Tinbergen, Jan, Planificación central, Aguilar, Madrid, 1986.

Tinbergen, Jan, La Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 3a. ed., México, 1963.

Trejo Jiménez, Juan Carlos, Planeación y Programación Económica en México. Límites, alcances reales y situación cíclica. Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1989.

Trejo Reyes, Saúl, "El desempleo en México: características generales", en El Trimestre Económico, vol. XLII (3), julio-septiembre de 1975, núm. 167, pp. 671-694.

Torres Arroyo, Federico, "La gestión de las empresas públicas en México", en El Mercado de Valores, año XLV, núm. 22, México, 3 de junio de 1985, pp. 527-531.

Urfas, Homero, "Hacia un enfoque global de la balanza de pagos", primera y segunda partes, en Comercio Exterior, vol. 32, núms. 6 y 9, México, junio y septiembre de 1982, pp. 599-601 y 951-962.

Varios autores, Bases para la planeación económica y social de México, México Siglo XXI, Editores 1966.

Varios autores, Planificación de la economía socialista, Editora Política, La Habana, 1979.

Varios autores, Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre programación y Ejecución de Proyectos de Inversión, SPP, Secofi, Nafinsa, PRODEAC-ONU, OEA, México, 1984.

Villamil, José A., "Planeación de desarrollo, dependencia y autoafirmación colectiva", en Enrique Oteiza (selec.), Autoafirmación colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo. Serie Lecturas, núm. 49, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Vite Torres, Ariel, La Planeación en México 1976-1988, Tesis profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1989.

Waterston, Albert, Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Wionczek S., Miguel, et. al., ¿Crecimiento o desarrollo?, Tomo I, Setentenas, México, 1971.