

INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

12

Gabriel Álvarez Herrera

6707392-6

Comisión General de Bibliotecas de la
Secretaría de Educación Pública
Proceso de inscripción electrónica
del personal docente
ALVAREZ HERRERA
GABRIEL
16 OCTUBRE 2002
P.A. 12

CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO AL PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, EJERCICIO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN. CASO DE MÉXICO

**TESIS CON
SALA DE ORIGEN**

Ciudad de México, septiembre de 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa Leticia por el amor y admiración que le profeso.

A mis hijos Ileana y Gabriel. El más grande éxito y estímulo de vida.

A mis padres, Emma y Gabriel por todo lo que soy.

Mi agradecimiento al Lic. José Manuel Flores Ramos, por su apoyo y comprensión.

Mi reconocimiento al Lic. Alfonso Valencia Robles por su generosidad y amistad.

Mi gratitud al Lic. Fernando del Cueto Charles por su asesoría y apoyo.

INDICE

Introducción	5
I. PLANEACIÓN.	
Marco Teórico del Proceso de Planeación.	8
El Proceso de Planeación del Gobierno Mexicano.	10
Marco Jurídico en el Caso de México.	14
Algunos Comentarios y Observaciones al Proceso de Planeación. Caso de México	16
II. PROGRAMACIÓN	
Marco Teórico.	22
La Programación a Corto Plazo en México	28
Marco Jurídico	34
Algunos Comentarios y Observaciones al Proceso de Programación a Corto Plazo en el Caso de México.	36
III. PRESUPUESTACIÓN.	
Marco Teórico.	39
El Proceso de Presupuestación en la Administración Pública Federal de México.	42
Algunos Comentarios y Observaciones en Torno al Proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	45
IV. EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO	
Marco Conceptual. Clasificación Presupuestal.	50
El Proceso de Ejercicio Presupuestal en México.	45
Marco Jurídico. Caso de México	61
Algunos Comentarios y Observaciones al Proceso de Ejercicio del Gasto Público Federal.	63

INDICE

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Marco Teórico del Proceso de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública 66

El Proceso del Control, Seguimiento y Evaluación llevado a cabo en México 70

Algunos Comentarios y Observaciones en Torno a los Informes de Seguimiento y Evaluación. 73

VI. CONCLUSIONES GENERALES 76

Notas 80

Bibliografía 81

Introducción.

Mi larga trayectoria en actividades programático-presupuestales me han permitido detectar la existencia de algunos problemas en el proceso integral de Planeación, por lo que en este trabajo, realizo comentarios y propuestas sobre medidas que podrían solventar estos problemas.

En este documento, describo para cada etapa del proceso integral de la planeación, el marco teórico, la experiencia actual en México y su contexto jurídico, así como comentarios y propuestas para agilizar y hacer más eficiente y confiable la planeación en nuestro país.

Sería pretencioso hacer un tratado sobre la teoría sobre la planeación y su aplicación en México, en este breve ensayo, reitero, solamente describo las diversas etapas del procedimiento de formulación y realizo las propuestas para su mejor operación. Es por ello, que quiero dejar claro, que los apartados teóricos de cada una de las etapas del proceso de planeación que aquí se presentan, son solamente una recopilación sintetizada, casi textual, de los conceptos de los siguientes autores: Gonzalo Martner, George A. Steiner, Fabian Martínez Villegas, CEPAL, ONU, entre otros (ver bibliografía).

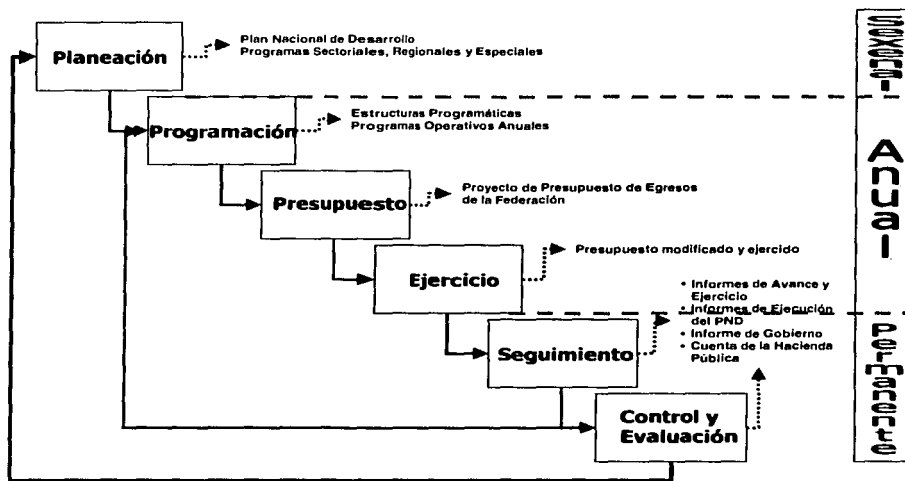
Espero que estas breves líneas sirvan a algún estudioso en la materia o a futuros profesionales de la economía interesados sobre los aspectos prácticos del proceso de planeación, tengan un referente sobre los problemas que se pudiere enfrentar en la operación cotidiana.

En concordancia con los conceptos teóricos y prácticos que definen a la planeación como un proceso integral compuesto por varias etapas, a saber: Planeación,

Programación, Presupuestación, Ejercicio, Control, Seguimiento y Evaluación. Estas fases se deben realizar en estricto orden, de manera continua y de forma permanente.

A continuación se observa un diagrama que presenta de manera esquemática las seis grandes etapas que integran el sistema de planeación de México, así como sus vinculaciones y períodos de formulación y ejecución.

PROCESO INTEGRAL DE PLANEACIÓN. Caso de México



Fuente: Elaboración propia

Es importante reiterar que en este trabajo no se pretende realizar un tratado en la técnica de programación, presupuestación, ejercicio del presupuesto, se limita exclusivamente a analizar el proceso, tiempos y principales características de los documentos que en estas etapas se generan.

Finalmente, y en otro orden de ideas, deseo expresar mi agradecimiento a quienes me han apoyado para la realización de este informe de experiencia profesional y con ello lograr cumplir una de mis más altas aspiraciones, por cierto por largo tiempo pospuesta, que es la de obtener el título de Licenciado en Economía.

Es así que extendo mi reconocimiento y eterno agradecimiento a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en particular a los maestros y licenciados: Imelda Piña Moreno, Constantino Naranjo Lara, Gildardo López Tijerina, y Francisco Hernández y Puente. Mención especial a mi asesor y director de este trabajo, al Licenciado José Manuel Ramos Flores.

I. PLANEACIÓN.

Marco Teórico del Proceso de la Planeación

Algunos estudiosos sobre la materia han señalado –y por otra parte el sentido común- que la idea central de la planeación es la racionalidad. Este principio supone que, dada la gran cantidad de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir “racionalmente” sobre las mejores opciones.

“Planear implica, reducir al mínimo posible, el número de alternativas que se le presentan a un agente social, económico o político, que sean posibles realizar de acuerdo con los recursos que se dispongan” (1).

Por ello, se ha definido al proceso integral de planeación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Este proceso debe entenderse como una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un análisis, que permite apreciar todos los causes posibles de acción y seleccionar alternativas mediante un método de evaluación científica.

“Es la fijación concreta de objetivos y metas dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de los medios tanto políticos, humanos, financieros y materiales que se requieren para su consecución” (1).

En el caso que nos ocupa, para el gobierno de un país, planear implica, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán su actividad.

De las decisiones gubernamentales planeadas se gestan procesos políticos, tomando como base los conceptos sociales y económicos de una administración, compensados o influenciados por la opinión pública, partidos políticos, cámaras de diputados y senadores.

“Estas decisiones políticas, económicas y sociales se plasman en planes globales que comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter económico como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a través de técnicas llamadas de programación global” (1).

“Un plan global fija una serie de objetivos a la economía de un país, un nivel de ingresos per capita por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El plan global contiene dichas metas y las hace compatibles entre si y con el volumen de recursos disponibles” (1).

Sin embargo, para “aterrizar” estas decisiones y acciones es necesario expresarlas de manera sectorial, regional y sobre algunos temas de especial relevancia para el gobierno en turno. Es así, que estas acciones concretas se incorporan en programas sectoriales que consideran actividades particulares, como la agricultura, los transportes, la vivienda, etc. o en programas regionales, referentes a las regiones de un país y los especiales como podrían ser los relativos a cultura, discapacitados, cinematografía, seguridad, etc.

Por lo general, la programación sectorial, regional o especial tiene como finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas. El diagnóstico que se hace para este nivel de planeación, es distinto de aquel que se practica en caso de la planeación global; ya que aquí se persigue encontrar “los cuellos de botella” que se han generado en la economía o en la sociedad.

El Proceso de Planeación de Largo Plazo del Gobierno Mexicano.

La experiencia de planeación en nuestro país es basta, ya que desde la época prehispánica se llevaban a cabo planes de carácter económico, políticos y sociales, los cuales han quedado plasmados en varios códigos de la época. Sin embargo, no es sino hasta la etapa post revolucionaria en que se inician, de manera formal y estructurada, incipientes ensayos de planeación.

Es así que durante la gestión presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río se elabora un denominado "Plan Quinquenal" (2), en donde esbozaban estos primeros intentos de planeación de corte moderno. Este documento, solamente incluía enunciados políticos e intenciones de orientación social y económica.

Las siguientes administraciones presidenciales, siguieron este ejemplo, realizando algunos ejercicios más o menos técnica y socialmente exitosos (3).

No es sino hasta hace algunos años, bajo la administración del Presidente Licenciado José López Portillo, cuando se incorpora en la Constitución Política, en



el Artículo 26, la obligación del gobierno de centrar su acción con base en sistemas modernos de planeación.

Fuente: Elaboración propia

Los artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación, obligan a que en el transcurso de los primeros seis

meses de la administración se entregue al Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a los seis años de gobierno.

Este plan, señala la Constitución, debe: precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación.

Desde la incorporación de la obligación constitucional de normar la actividad gubernamental a través de la planeación, todos lo gobiernos han desarrollado un proceso de planeación nacional del desarrollo, denominado "Sistema Nacional de Planeación", que han "intentado impulsar un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas" (4).

En el ámbito de la Administración Pública Federal se han establecido espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

Mediante este Sistema Nacional de Planeación se han creado vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

En la actualidad y a partir de 1999, se ha definido un esquema basado en tres grandes procesos:

* La planeación estratégica.

- * El seguimiento y control.

- * El mejoramiento organizacional,

El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo y corto plazos (entiéndase largo plazo, seis años, período de la administración y corto plazo, un año).

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años (2001-2006), en él se incluyen los principios del gobierno, sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal y es presentado para su conocimiento al H. Congreso de la Unión.

Basados en el Plan Nacional de Desarrollo se deben elaborar una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que pretenden "aterrizar" de manera detallada el plan de acción del Ejecutivo federal. A continuación se enlistan los programas sectoriales y especiales que la actual administración ha considerado temas de prioridad nacional:

- * Educación

- * Energía

- * Comercio interior y exterior

- * Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.

- * Desarrollo urbano

- * Financiamiento para el desarrollo

- * Infraestructura
- * Ciencia y tecnología
- * Medio ambiente y recursos naturales
- * Modernización del gobierno
- * Producción y abasto de alimentos
- * Desarrollo empresarial
- * Turismo
- * Prevención y atención de desastres naturales
- * Procuración e impartición de justicia
- * Salud
- * Soberanía
- * Seguridad nacional
- * Seguridad pública

Marco Jurídico en el Caso de México.

Como se mencionó anteriormente, México no se ha abstraído de orientar su quehacer cotidiano a través de métodos de planeación, es así que en 1982, se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Artículo 26, en el que se establece: “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 Administración Pública Federal.”

“La Ley facultará al Ejecutivo para que se establezcan 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 acuerde con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

Con el fin de instrumentar y normar esta disposición constitucional, el 5 de enero de 1983, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación, en donde se establecen las características específicas de este proceso, así como los plazos en que se deben cumplir.

“En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad” (4).

Algunos Comentarios y Observaciones en Torno al Proceso de la Planeación. Caso de México.

Al revisar la experiencia de planeación llevada a cabo en México, puedo decir que el Gobierno Federal ha intentado cumplir con los procedimientos y técnicas de la planeación estratégica.

Sin embargo, mi experiencia en el trabajo cotidiano en las labores operativas a niveles medios y superiores, me han permitido detectar problemas de vital importancia en el proceso de planeación llevado a cabo en México. En este apartado, describo los problemas y algunas recomendaciones que estimo podrían contribuir a que la planeación dejara de ser un cumplimiento legal y un ejercicio teórico-práctico y se convierta, efectivamente, en una herramienta del desarrollo nacional:

1. Durante los períodos electorales, los candidatos a la Presidencia de la República, generalmente realizan una serie de propuestas de carácter económico, social y político. También, recogen a lo largo de todo el país una gran cantidad de sugerencias de diversos agentes económicos, políticos y sociales.

Sin embargo, una vez que el candidato asume el poder, la generalidad de estas propuestas y sugerencias no son consideradas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de que los discursos oficiales dejan entrever que efectivamente fueron contempladas, y en sustitución se recurre a una nueva ronda de consultas con otros agentes y/o expertos en cada tema. Finalmente lo formula un reducido grupo de funcionarios gubernamentales –en el caso de la actual administración, la Oficina de

Planeación Estratégica de la Presidencia de la República-(generalmente sin tomar en cuenta o en mínima parte, la consulta).

Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo carece de una legitimidad social y por ende, no es un documento que la sociedad respete y cumpla en la gran parte que le corresponde.

2. Como señalé anteriormente, la Ley de Planeación, en su artículo 5, obliga al Titular del Ejecutivo a enviarlo al Congreso de la Unión, exclusivamente para su examen y opinión, sin importar la aprobación o rechazo de los representantes populares.

En consecuencia el "Sistema Nacional de Planeación Participativa", como lo denomina la actual administración, no es democrático ni mucho menos participativo.

Con el fin de cumplir satisfactoriamente con lo enunciado por la Constitución, sugiero que en su formulación se considere ampliamente la efectiva y real participación ciudadana, y sobre todo, que incluya las "promesas" que formuló el candidato a la presidencia de la República ya que éstas fueron el motivo por el cual fue electo.

Adicionalmente, sería conveniente realizar las modificaciones pertinentes a la Constitución General de la República y a la Ley de Planeación para que el Congreso de la Unión validara y legitimara el Plan Nacional de Desarrollo, en lugar de solamente tomar nota de su contenido.

3. El mismo Artículo 5 de la Ley de Planeación se obliga al Titular del Ejecutivo Federal a enviar al Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a seis

meses, contados a partir de la toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley señala que se deben formular los programas sectoriales, especiales y regionales. A pesar de que no existe un plazo legalmente establecido, generalmente se elaboran durante los siguientes seis meses.

Este calendario de formulación y puesta en operación del proceso de planeación en México, implica que al menos en un año, no se disponga de un marco de planeación que oriente la acción pública.

En el caso de la actual administración, a la fecha (julio del año 2002), a dos años de la toma de posesión, se han presentado los programas sectoriales correspondientes a Educación, Comercio Interior, Desarrollo Urbano y Vivienda, Financiamiento para el Desarrollo, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Modernización del Gobierno, Turismo, Procuración e Impartición de Justicia, Salud, Población y Cultura. También se han empezado a instrumentar los programas regionales de Puebla- Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.

También se han presentado los primeros documentos para discusión de los programas de Desarrollo Empresarial, Prevención de Desastres Naturales y Seguridad Pública.

De los programas sectoriales y especiales que el Gobierno Federal se comprometió a elaborar (se enlistan en párrafos anteriores) aún no se dispone de los siguientes: Infraestructura Básica, Comunicaciones y Transportes, Energía, Comercio Exterior, Producción y Abasto de Alimentos y Soberanía.

Con el fin de solucionar este desfase, recomiendo promover una reforma constitucional para que en el momento de la toma de posesión del presidente electo, proponga al Congreso de la Unión, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, especiales y regionales que regirán su acción.

Estos documentos se pueden elaborar en el período comprendido entre la fecha en que se designe al presidente elegido y la toma de posesión (alrededor de seis meses) del nuevo presidente de la República. Por su parte, el equipo de colaboradores que se harán cargo de los distintos ramos de la Administración Pública Federal, con el apoyo y la infraestructura del gobierno saliente, deberían elaborar los programas sectoriales. Esto aparte de disponer de los documentos de planeación, permitiría que los futuros servidores públicos obtuvieran información precisa de su nueva función y se incorporara sus nuevos enfoques de trabajo.

También sería necesario establecer un plazo perentorio de aproximadamente un mes para que los legisladores tengan la oportunidad de analizarlo y, en su caso, aprobarlo.

Posteriormente, sugiero establecer una amplia difusión de la nueva visión, misión, objetivos, metas, etc. a que aspira el nuevo gobierno y los compromisos que la sociedad deberá asumir para su logro.

4. El Plan Nacional de Desarrollo y sus correspondientes programas no se actualizan, ni se adecuan a las cambiantes situaciones económicas y sociales por las que atraviesa el país. Tampoco se realizan las adecuaciones inherentes a la propia operación cotidiana de los sectores administrativos, no previstas, ya sea por ineficiencias, escasez de recursos o por contingencias nacionales e internacionales.

Para solucionar esta situación, recomiendo incorporar en la Ley de Planeación un enunciado que obligue a todas las dependencias a que, por lo menos una vez cada dos años, se efectúe un análisis, y en su caso, correcciones al programa sectorial, regional o especial bajo su responsabilidad. Este procedimiento se deberá realizar mediante el uso de la planeación estratégica, vinculando las actividades al cumplimiento de los objetivos y su evaluación se deberá realizar utilizando el sistema de indicadores de cobertura, calidad, eficiencia, impacto, (más adelante se explican) lo que permitirá la realimentación y en su caso corrección.

5. El proceso integral de planeación se origina dentro del Ejecutivo Federal, a través de la elaboración de los planes y programas, él mismo es quién los ejecuta, ejerce los recursos, se controla y se auto evalúa. La participación de la sociedad, se limita a acatar instrucciones y virtualmente no participa en la evaluación de la gestión pública.

Es por ello, que recomiendo establecer causas efectivos de participación ciudadana para la toma de decisiones, y fundamentalmente, en la evaluación de resultados.

6. El control macroeconómico del gasto público ha tenido una preponderancia sobre la planeación y el desarrollo de las actividades de la Administración Pública Federal.

Con el conocimiento claro y preciso de los objetivos reales y viables a cumplir y la alineación de las actividades cotidianas con las políticas públicas, dotarán de la información suficiente para poder otorgar prioridades a los programas, proyectos y actividades, aún cuando exista disponibilidad limitada de recursos.

También es importante que para la elaboración y aprobación del plan y los programas federales sectoriales, regionales y especiales, se realicen previsiones serias y profundas, considerando las reales disponibilidades de recursos y no solamente se constituyan en una serie de buenos deseos.

7. Es indispensable que la Administración Pública Federal, en su totalidad, emplee técnicas de Planeación Estratégica (5), entendida ésta como un proceso de largo plazo, pero continuo, flexible e integral que genere una capacidad de dirección (rumbo) en los miembros de la organización gubernamental. Esta capacidad dará a los tomadores de decisiones la posibilidad de definir la evolución que se debe seguir para aprovechar, en función de la situación interna, las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno.

II. PROGRAMACIÓN.

Marco Teórico.

Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general, puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto, que cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

En este apartado, expongo la definición de la planeación estratégica y algunos modelos conceptuales y operativos del sistema que en los últimos años, el Gobierno Mexicano ha intentado implantar como parte esencial de su quehacer de planeación.

Para empezar, es importante entender que no existe un sistema de planeación para cada organización, sino que los sistemas existentes se deben adaptar a las características particulares de cada una de ellas. Esto debido a que cada organización difiere en algunos aspectos de las demás.

"A Confucio se le adjudicaba haber dicho que si él fuera gobernante del mundo, lo primero que haría sería arreglar las definiciones de las palabras, ya que de ellas dependerá la acción. Sería muy útil para toda persona interesada en la planeación estratégica que la nomenclatura fuera aceptada universalmente, pero este no es el caso" (6).

En todos los autores consultados para la formulación de este informe se realiza un esfuerzo por definir los términos claves.

A partir de 1955 se han utilizado diversos conceptos para definir la planeación estratégica, sin embargo, el más reconocido, es el que considera cuatro enfoques diferentes, cada uno de los cuales es necesario para entenderla:

“Primero, la planeación trata con el porvenir de las decisiones actuales. Esto significa que la planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará el director o en este caso el Titular del Ejecutivo Federal. Si a este último no le agrada la perspectiva futura a largo plazo, la decisión puede cambiarse fácilmente. La planeación estratégica también observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al escoger algunas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa o un gobierno tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros. Planear significa diseñar un futuro deseado en el largo plazo y plantear las acciones que se deben instrumentar en el corto plazo” (5).

“Segundo, la planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuándo y como debe realizarse, quién lo llevará a cabo, y que se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido que es organizada y conducida con base en una realidad entendida. También debe entenderse como un proceso continuo, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias ya que los cambios en el entorno son continuos. La idea no es que los planes deberían cambiarse a diario,

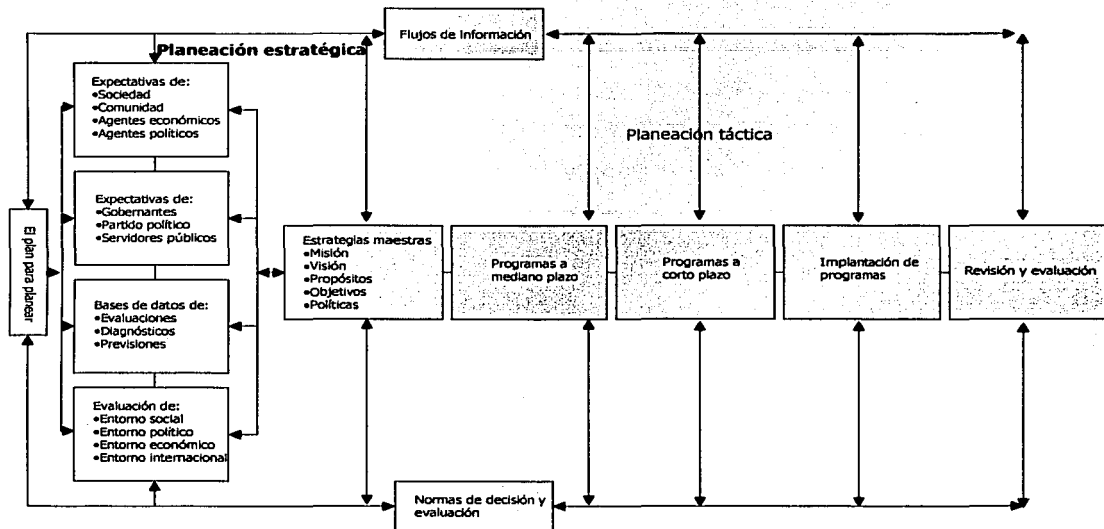
sino que la planeación debe efectuarse en forma continua y ser apoyada por acciones apropiadas cuando sea necesario" (5).

"Tercero, la planeación estratégica es una actitud, una forma de vida; requiere de dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para planear constante y sistemáticamente. Además representa un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritos. Para lograr mejores resultados todos los integrantes de un gobierno, deben creer en el valor de la planeación estratégica y deben tratar de desempeñar sus actividades lo mejor posible." (5)

"Cuarto, un sistema de planeación estratégica formal une tres tipos de planes fundamentales, que son: planes estratégicos programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos. El concepto de una estructura de planes también se expresa en la siguiente definición: la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de un gobierno o empresa para establecer sus propósitos básicos." (5)

Estos cuatro elementos o características de la planeación estratégica dan sustento teórico a la programación de corto plazo que se lleva a cabo en nuestro país, a través de los llamados "Programas Operativos Anuales".

En el siguiente diagrama se presenta la estructura y proceso de planeación estratégica que de manera ideal debe de implantar un gobierno a efecto de realizar su planeación de forma moderna y técnicamente adecuada.



Fuente: La Planeación Estratégica. George A. Steiner. Ed. CECOSA.2001.

Cabe resaltar que la planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles escenarios futuros, y las decisiones se deben tomar en el momento con base en los hechos cotidianos. Por supuesto, que una vez tomadas, pueden tener consecuencias irrevocables en el largo plazo.

La planeación estratégica no representa una programación del futuro, ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirvan de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano. La planeación estratégica debe ser flexible para poder aprovechar las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno.

“La planeación estratégica no es nada más un conjunto de programas funcionales o una extrapolación de los presupuestos actuales; es un enfoque de sistemas para guiar una país durante un tiempo a través de un entorno, para lograr las metas dictadas.” (5)

“La planeación estratégica es un proceso acucioso de recopilación de información, de análisis, de escudriñar el futuro, de producir ideas y de formalizar planes y programas. Para fines ilustrativos generalmente se reconocen tres etapas que principian por cuestionar al gobierno desde varias perspectivas en el tiempo y en cuanto a lo que ha hecho, hace y deberá hacer en el futuro. Las etapas son las siguientes:

CUESTIONAMOS	CON EL PROPÓSITO DE...
¿Dónde estamos?	Definir la posición estratégica actual (posicionamiento presente)
¿A dónde vamos?	Escudriñar el futuro y predecir consecuencias. (posicionamiento descriptivo)
¿A dónde deberíamos ir?	Proyectar al gobierno con la posición estratégica (posicionamiento normativo)

Con base en las respuestas que se le asignen a cada uno de estos cuestionamientos se deben formular los programas y proyectos operativos” (5).

“Los programas sectoriales, especiales y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel sectorial, regional o de algún tema en específico por conseguir. Así como el plan global necesita de los programas sectoriales, éstos requieren de una expresión detallada a nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es tanto más importante cuando que la economía de los países no es territorialmente homogéneo y exige por consiguiente, tratamientos especiales. En los planes y programas se fijan metas temporales precisas para el mediano y largo plazos” (7).

Con el fin de lograr las metas establecidas en los programas, se elaboran “programas de trabajo” de corto plazo, por lo general, un año. Es decir, la

orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo.

El programa de trabajo anual, emerge del Plan Nacional de Desarrollo y debe contener todos los elementos que permitan asignar los recursos humanos, materiales y financieros.

“Los programas de trabajo se deben formular más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de “producto final” o en términos de “volúmenes de trabajo”. Es decir se precisa por ejemplo el monto de vacunas a aplicar, kilómetros de vías de ferrocarril a instalar, etc. Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividades, se procede a calcular los “costos”. Si se establece por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de X número de viviendas, debe determinarse el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido, si se establece que se educarán Y número de niños, se calcula el costo de enseñanza por alumno. De esta manera, se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción.” (1)

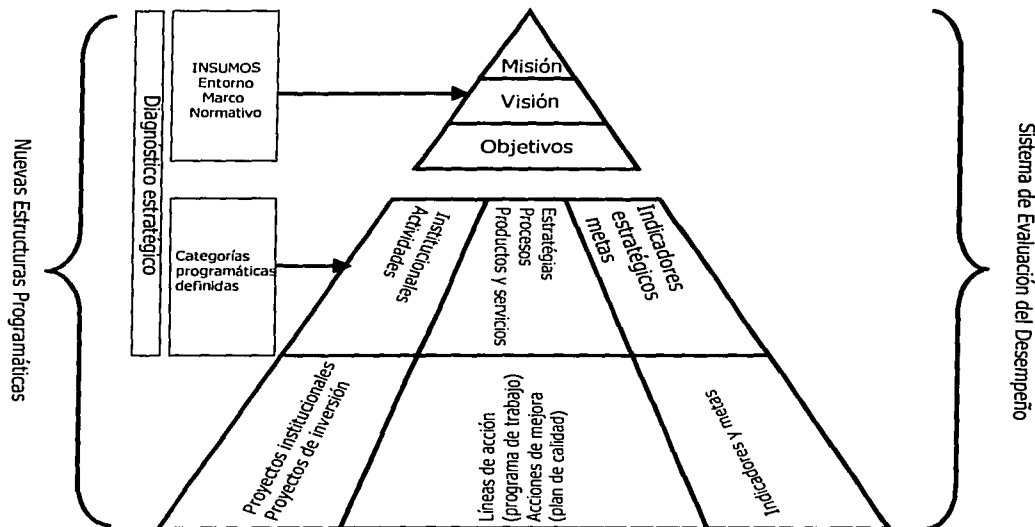
La distribución de los recursos necesarios para solventar el costo de los programas se hace a través del “presupuesto”.

La Programación a Corto Plazo en México

En congruencia con las diversas etapas teóricas expresadas con anterioridad, el ejecutivo federal ha llevado a cabo su proceso de programación a corto plazo a través de la elaboración de los llamados "Programas Operativos Anuales (POA's)".

Para el efecto, durante los últimos años, el Gobierno Federal ha intentado implantar la planeación estratégica tomando como base la siguiente conceptualización:

Modelo de Planeación Estratégica Gubernamental Caso de México.



Fuente: Reforma al Sistema Presupuestario. Implantación. SHCP-SECODAM. Ceiprocep. Sept. 1999

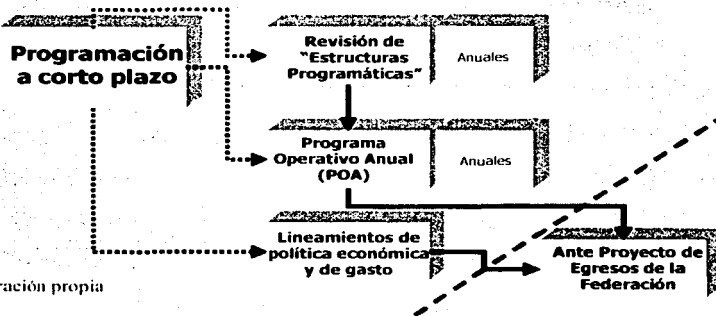
En los programas operativos anuales se incorporan las acciones o actividades que se realizarán en ese período, tomando como base los resultados del año anterior.

Se consideran los nuevos programas, proyectos y actividades que contribuirán al logro de los objetivos de política nacional y sectorial. Incluyen las estimaciones de recursos humanos, materiales y financieros requeridos para su instrumentación.

A continuación se describe a grandes rasgos el proceso utilizado en México para la

formulación de la programación de corto plazo:

La programación a corto plazo inicia alrededor de la segunda quincena de mayo o primera quincena de



Fuente: Elaboración propia

junio de cada año, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos, solicita a cada dependencia coordinadora sectorial que integre sus Comités Técnicos de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP), con la participación de sus entidades y organismos coordinados.

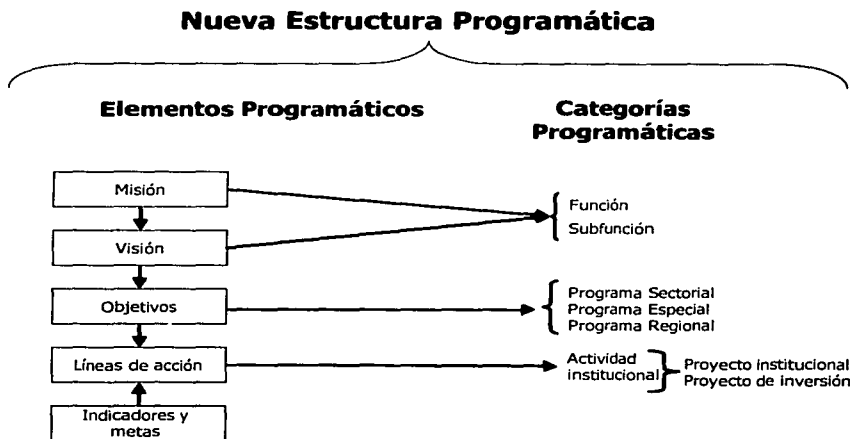
Una vez instalados estos COTEIP's, cada coordinador sectorial inicia un ejercicio de revisión y adecuación a las llamadas "Estructuras Programáticas" o también denominadas "Aperturas Programáticas Presupuestales" –denominación que les da la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Cabe realizar un paréntesis para explicar en que consisten y las características principales de las estructuras programáticas. Éstas son las claves y nombres que se le asignan a cada una de las actividades y proyectos que realiza la

Administración Pública Federal. Dichas claves sirven para ordenar y poder integrar el Programa Presupuesto de Egresos de la Federación.

Durante los últimos dos o tres años, la SHCP ha iniciado la implantación de la planeación estratégica, lo que ha conllevado la modificación a las Aperturas Programáticas, denominándolas las "Nuevas Estructuras Programáticas (NEP)"

De acuerdo a los "Lineamientos para la Conformación de las Estructuras Programáticas de las Dependencias y Entidades, Poderes y Entes Públicos Federales para 2002" (4), emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos, estas claves se conforman de entre 15 y 16 dígitos conforme la siguiente estructura:



Fuente: Reforma al Sistema Presupuestario. Implantación. SHCP-SECOFAM. C/procop. Sept.1999

- Clave de vinculación con el PND (tres dígitos);
- Funciones y subfunciones (dígitos en relación a las claves que le correspondan al sector o entidad);
- Vinculación con el programa sectorial (cuatro dígitos);

- Vinculación con el programa regional correspondiente (dos dígitos);
- Vinculación con el programa especial en el cual se tenga impacto (dos dígitos);
- Clave de la Unidad Responsable.
- Clave de los procesos y proyectos
- Tipo de gasto (corriente o de inversión)

La integración y conformación de estas “Nuevas Estructuras Programáticas” es compleja y sobre todo si se cambian anualmente. Más adelante destacaré los graves problemas que conllevan las adecuaciones anuales a este conjunto de claves.

Regresando al tema del proceso de programación a corto plazo, una vez acordadas las aperturas programáticas, se incorporan en catálogos que son del dominio de todos los sectores para la integración de sus Programas Operativos Anuales y de sus Proyectos de Presupuesto de Egresos, cabe aclarar que una vez negociadas las “Nuevas Estructuras Programáticas” todos los sectores que hagan uso de ellas tendrán que utilizarlas textualmente, aunque estas se modifiquen sustancialmente cada año.

Si una dependencia, por ejemplo la SEP negocia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una clave para “Educación Continua, EDC09RE67WS090677” (ficticia a manera de ejemplo), todas las demás dependencias que realicen educación continua tendrán que utilizar la misma denominación en sus Programas Operativos Anuales y en sus Proyectos de Presupuesto de Egresos..

La segunda etapa del proceso de programación a corto plazo, se lleva a cabo durante el mes de junio, consiste en la integración de los Programas Operativos Anuales (POA's). Para esta actividad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos emite lineamientos y formatos que servirán de base para su formulación (4).

Es importante destacar que este ejercicio programático-presupuestal, es casi exclusivamente un listado de las actividades que se realizarán en el año y un grueso costeo de ellas.

Posteriormente, una vez que las dependencias, entidades y organismos han integrado sus POA's, se envían a las secretarías coordinadoras para su revisión, integración y validación del titular. También se verifica que esté acorde con los lineamientos sectoriales y que tenga congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Acto seguido, se someten a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial. Éstas, vuelven a revisar congruencias y son remitidas a la Unidad de Política y Control Presupuestal de la misma Secretaría, quién a su vez integra los requerimientos económico financieros para sufragar las actividades planteadas por todas las dependencias, entidades, organismos y empresas sujetas a control presupuestal, de toda la Administración Pública Federal, así como los apoyos que este nivel de gobierno otorga a las entidades federativas y a los municipios, pagos al servicio de la deuda, compromisos internacionales, etc.

En el momento en que se dispone del monto total de recursos requeridos, es confrontado con la Subsecretaría de Ingresos, instancia que con base en estimaciones macroeconómicas, determina el monto de recursos disponibles tanto

de ingresos del Gobierno Federal como provenientes de financiamientos internos y externos.

De manera paralela y durante los meses de julio y agosto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos, tomando como base los Programa Operativo Anual's elaborados por las Dependencias y Entidades, elabora un ejercicio adicional que se denomina internamente como "Presupuesto Preliminar", que en el apartado correspondiente en este trabajo, se verá con más detenimiento.

Marco Jurídico.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, este último comprende las erogaciones que realizan los Poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados y entidades, fideicomisos paraestatales y Entes Públicos Federales (Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

En el Artículo 13 de la citada Ley, queda establecido que el gasto público federal debe expresarse en presupuestos de programas que consideren, objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

En el Artículo 18 de la misma Ley establece que las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben formular sus respectivos Programas Operativos Anuales y sus proyectos de Presupuesto para su integración al Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación. De igual manera deben proceder los Entes Públicos Federales.

El Artículo 19 establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- "Descripción clara de los programas que sean base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa;
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- Estimación de ingresos y proposición de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con indicación de los empleos que incluye;

- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro y;
- En general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.”

Por su parte, el Artículo 14 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que la formulación de los programas institucionales deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos y deberá contener como elementos mínimos: la función, la subfunción, el programa y el subprograma. sin embargo esta Dependencia puede efectuar cambios en la estructura programática sin acordarlo con otras instancias de la administración pública federal..

Algunos Comentarios y Observaciones al Proceso de Programación a Corto Plazo en el Caso de México.

Como señalé en el apartado referente al proceso de programación a corto plazo, éste se compone básicamente de la revisión de las "aperturas programáticas", ahora también llamadas "Nuevas Estructuras Programáticas" y de la formulación del Programa Operativo Anual (POA), que cumplen con las normas y técnicas que los estudiosos en la materia han recomendado.

Sin embargo, como resultado de mi experiencia, tanto en dependencias globalizadoras, como en dependencias coordinadoras sectoriales y en entidades y organismos coordinados, es necesario realizar algunos comentarios, observaciones y críticas a este proceso:

1. La revisión de las "Nuevas Estructuras Programáticas", implica que cada año, la clasificación y ordenamiento de los diferentes programas, acciones y proyectos se cambien casi al albedrío del programador y, en algunos casos, a las necesidades operativas de las dependencias coordinadoras sectoriales. Esto al parecer no implicaría problema alguno, sin embargo, si algún interesado en realizar series estadísticas históricas sobre destino y ejecución del gasto, le resultará virtualmente imposible, ya que al haberse cambiado de nombre y clave no es fácil detectar las asignaciones de gasto.

Recomiendo que estas aperturas programáticas, en la medida de lo posible no se modifiquen anualmente y en el caso de que fuere estrictamente indispensable, es necesario que la SHCP y las Dependencias Coordinadoras expliciten claramente el motivo de los cambios, la nueva nomenclatura, las claves correspondientes en ejercicios anteriores y las acciones lo integran.

También es necesario que esta información esté al alcance de cualquier interesado, ya sea funcionario, investigador o público interesado en el tema.

2. Los cambios en la nomenclatura de las Aperturas Programáticas se realizan anualmente, alrededor del mes de mayo, casi en paralelo a la formulación del Programa Operativo Anual, lo que ocasiona que este documento programático, con mucha frecuencia, no se consideren los cambios, ni plasme los contenidos reales de requerimientos programáticos-presupuestales.

Sugiero que este proceso de revisión se lleve a cabo al inicio de la gestión gubernamental, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, Especiales y Regionales y, solamente se incorporen las nuevas claves y descripciones programáticas de las nuevas necesidades. Los cambios requeridos se realizarían tomando como base lo expresado en el inciso 1 de este apartado.

Esto conllevaría a que solamente se requiriese de un período de negociación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos y las Coordinadoras Sectoriales de tan solo unos días y no como actualmente que esta actividad implica casi un mes.

3. El lapso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos establece para que las dependencias y organismos formulen sus Programas Operativos Anuales, es de aproximadamente 15 a 20 días, provocando que este importante proceso de programación a corto plazo, sea solamente para cumplir un requisito documental. Esta situación se agrava en las dependencias, entidades y organismos coordinados, ya que la coordinadora sectorial, generalmente acorta los plazos de entrega a fin

de que a sus funcionarios les quede algún tiempo para revisión e integración.

Sugiero que la formulación del POA se lleve a cabo desde principios de mayo y hasta finales de junio.

4. En virtud de que hasta la fecha, las entidades globalizadoras no consideran con la debida seriedad este ejercicio y no lo utilizan para la definición y asignación de recursos para el siguiente ejercicio presupuestal, la gran mayoría de las dependencias y entidades no han tomado a sus POA's como los instrumentos rectores de su quehacer cotidiano en el corto plazo y se ha limitado a un listado de "buenos deseos" y peticiones de recursos imposibles de autorizar

Recomiendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere este ejercicio programático presupuestal como la base para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se elimine el ejercicio denominado "Presupuesto Preliminar", ya que éste último es un ejercicio interno de la SHCP, elaborado sin la participación de las dependencias y entidades.

III. PRESUPUESTACIÓN.

Marco Teórico.

“Presupuestar es uno de los elementos o etapas del proceso integral de planeación. Como ya establecí anteriormente, implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, representa la reducción de las múltiples opciones a un grupo muy reducido y finalmente, la ejecución de la acción adoptada a través de un programa de trabajo” (1).

“El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase del proceso, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita la elección, generando las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto, es en consecuencia, uno de los ingredientes de la planeación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro” (1).

Una vez fijadas las metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos requeridos en el presupuesto, se procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes.

En resumen puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planeada. Cuando la acción está planeada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios.

“La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos y de los medios para ejecutar una acción planeada. Ésta debe ser discutida, sopesada y, en su caso, aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos, y posteriormente, ejecutada por la organización ejecutiva del gobierno.” (1)

“El presupuesto es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama programa-presupuesto. Este podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento, y en un presupuesto de desarrollo. Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión.” (1)

De acuerdo con lo anteriormente planteado , sería falso considerar la planeación de largo plazo y de corto plazo como alternativas separadas. Por el contrario la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planeación.

“Los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, solo se convierten en una racionalización de las decisiones inmediatas, pero no aseguran su eficacia y solidez si no tienen en cuenta objetivos a conseguir en períodos mayores.” (1)

Por otra parte, la planeación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismas sino en la medida que influyen la acción inmediata.

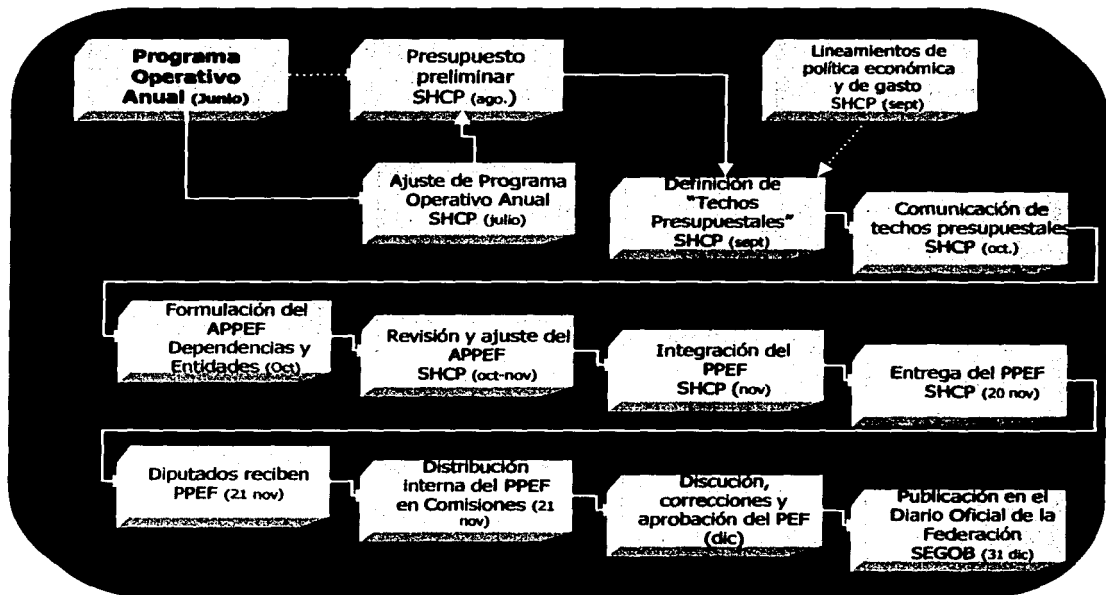
Según Gonzalo Martner, los programas presupuesto se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y debe considerar las siguientes características en: 1) La técnica presupuestal es el auxiliar de la programación del desarrollo; 2) Debe cubrir, principalmente, el corto plazo; 3) Es una técnica especializada, en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno;

4) Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez; 5) Abarca un campo interdisciplinario.

En síntesis la programación presupuestaria se expresa en el programa-presupuesto como un instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

El Proceso de Presupuestación en la Administración Pública Federal de México.

A continuación presento un diagrama que describe las principales etapas en la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el caso de México:



Fuente: Elaboración propio

Como ya mencioné, entre los meses de agosto y septiembre de cada año, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente, en la Subsecretaría de Egresos, se elaboran los denominados "presupuestos preliminares", que "teóricamente" toma como base los Programas Operativos Anuales formulados por las entidades y organismos de la Administración Pública Federal, ajustándolos a las primeras estimaciones de ingresos que realiza la misma Secretaría.

Este ejercicio tiene como finalidad para la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público la realización de aproximaciones sucesivas de gasto, que permiten identificar los programas y acciones que serán posibles ejecutar en el siguiente período fiscal. Es importante recalcar que en este ejercicio no participa el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De manera paralela, la Subsecretaría de Egresos, revisa y ajusta los Programas Operativos Anuales que elaboraron las dependencias y entidades, otra vez sin considerar su opinión.

Con base en estos documentos, y con la afinación de las estimaciones de ingresos, la SHCP define lo que, comúnmente se ha denominado "techos presupuestales", que son los montos de gasto límites durante el siguiente ejercicio fiscal. Estos techos presupuestales, se comunican a las Dependencias y Entidades, alrededor de la primera quincena del mes de octubre, a efecto de que cada una de ellas proceda a la formulación de su Ante Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Es necesario destacar que estos límites se comunican en grandes conceptos de gasto: Gasto de Operación y Gasto de Capital. Cabe destacar que las Dependencias y Entidades reciben "etiquetados" y sin posibilidad de modificación los recursos asignados a los capítulos 1000 (servicios personales) y 4000 (transferencias y apoyos), por lo que solamente presupuestan, los otros gastos de operación capítulos 2000 y 3000 (materiales y suministros y servicios generales, respectivamente) y Gasto de Capital abiertos en el capítulo 5000 (adquisición de mobiliario y equipo) y el capítulo 6000 (obra pública).

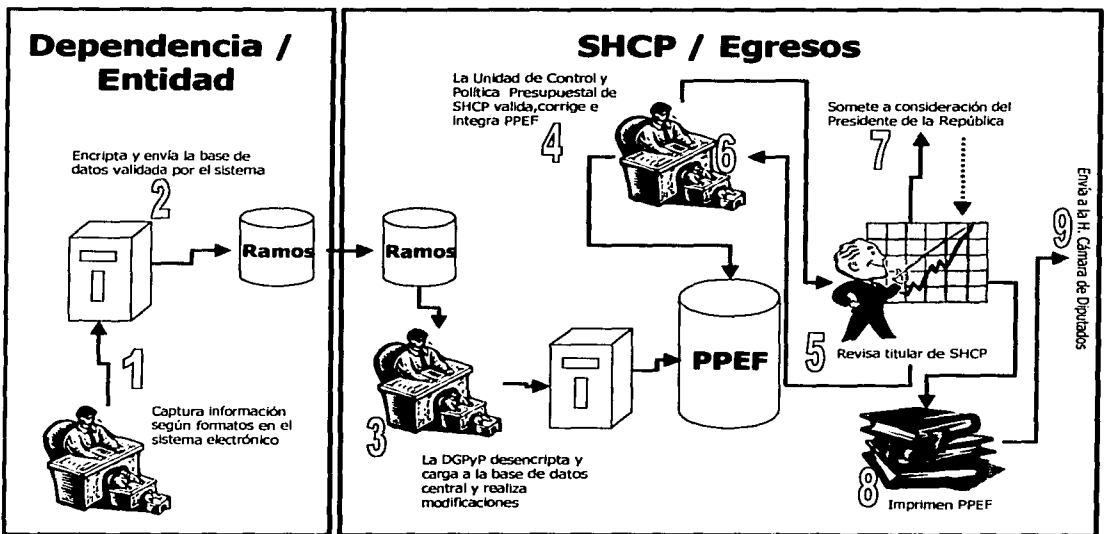
Para la formulación del Ante Proyecto de Presupuesto, las Dependencias, a pesar de que a últimas fechas el proceso de formulación e integración se ha modernizado utilizando diversos medios electrónicos, tan solo disponen de un plazo de alrededor de quince días —en el mejor de los casos— ya que a más tardar

para los últimos días de octubre de cada año, la SHCP solicita el envío de los referidos anteproyectos.

Posteriormente, la SHCP dispone de quince días para la revisión, corrección e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de disponer de aproximadamente entre una y media y dos semanas para su impresión y reproducción y así estar en posibilidad de entregar, a más tardar el día 20 de noviembre de cada año, el documento y sus anexos a la H. Cámara de Diputados.

En el siguiente diagrama presento el flujo que sigue la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sistema para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPEF)



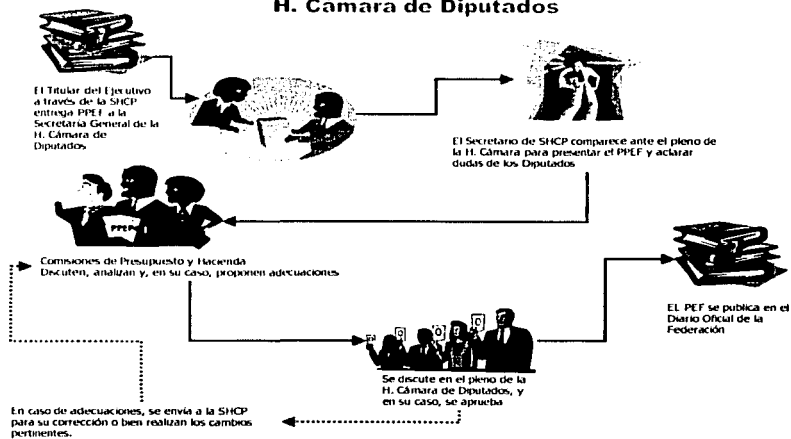
Fuente: Elaboración propia

Este proceso se ha modernizado significativamente, lo que ha permitido reducir tiempos de requisitado de formatos, revisión, integración y corrección.

Los Diputados Federales reciben el Proyecto de Presupuesto de Egresos y de Ingresos de la Federación a través de su Secretaría General. Esta instancia los envía a las Comisiones de Programación y Presupuesto y de Hacienda respectivamente, quienes después de realizar una rápida revisión, procede a invitar al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a comparecer ante ellos para intentar aclarar dudas y recibir comentarios y observaciones. Esta actividad se realiza alrededor de los últimos días de noviembre o los primeros de diciembre.

Una vez aprobado en Comisiones, se discute en el pleno de la Cámara de Diputados. Esta actividad generalmente implica el uso de semana. En virtud de que la Constitución, señala que a más tardar el último día de diciembre tiene que

Proceso de revisión y análisis en la H. Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia.

ser aprobados los proyectos de ingresos y de egresos, a los representantes populares solamente les resta alrededor de 20 días para su revisión, análisis y correcciones.

Sin prorroga, el 31 de diciembre, los diputados tienen que dar por aprobado los presupuestos de Ingresos y Egresos, a efecto de que su decreto aprobatorio sea publicado en el Diario Oficial de la Federación el primer día del año y se inicie el ejercicio fiscal, tanto de ingresos como de egresos.

Algunos Comentarios y Observaciones en Torno al Proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

1. Como se puede apreciar en la descripción del proceso de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación que presenté en el apartado anterior, los técnicos de las dependencias y entidades disponen de tiempos muy reducidos, lo que provoca que las áreas encargadas de su formulación e integración realicen los trabajos de manera acelerada, sin incluir los puntos de vista de todas las áreas operativas encargadas del ejercicio directo del gasto. Esta situación genera, que a lo largo del ejercicio presupuestal se tengan que realizar una gran cantidad de modificaciones y adecuaciones presupuestales.
2. Las dependencias y entidades elaboran su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, sin embargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y específicamente las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, en gran cantidad de ocasiones realizada por técnicos de bajo nivel de conocimientos, se encargan de realizar la revisión y corrección de estos documentos de planeación, sin la opinión ni el conocimiento de las dependencias y entidades. Esta misma situación se repite en el momento en que los anteproyectos son revisados por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de la segunda revisión e integración presupuestal, aunque esta vez agravado, ya que sus técnicos no son conocedores profundos de las políticas y programas sectoriales y solo son "procuradores y vigiladores" de que no se excedan los niveles de gasto.

Posteriormente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público efectúa una tercera revisión y corrección, que generalmente se realiza tomando en cuenta criterios económicos y macroeconómicos globales.

Posteriormente es sometido a consideración del Presidente de la República, quién incorpora criterios de carácter político, con lo que se efectúa una cuarta corrección.

Todas estas modificaciones y ajustes al gasto, son desconocidas para los titulares de las diversas dependencias y entidades. Solamente conocen sus presupuestos hasta la aparición del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. A pesar de que el procedimiento integral se ha ajustado en tiempos y los instrumentos de apoyo se han estado adecuando de conformidad al nuevo esquema normativo y presupuestario, el procedimiento aún continúa siendo complejo y tortuoso para las Dependencias y Entidades, ya que día a día se realizan cambios y criterios diversos en su formulación que implican una permanente capacitación a todos los niveles de los técnicos presupuestadores generándose retrasos significativos.
4. El presupuesto se ha convertido en un trámite para asegurar recursos y no revela las prioridades del estado, ya que éste se asigna por inercia de gasto (gasto ejercido el año en curso más o menos un porcentaje que compense el proceso inflacionario o un ajuste al gasto, es igual a gasto presupuestado para el siguiente ejercicio). También se continúa elaborando con base en las asignaciones y operaciones a realizar (ejemplo: kilómetros, libros, escuelas, alumnos, vacunas, etc.). Sin embargo a ultimas fechas se ha empezado a revertir esta tendencia procurando, alinear el cumplimiento de los objetivos, de las políticas y sustentarse en una asignación de prioridades, lo que implicará que en el futuro la asignación presupuestal esté plenamente justificada y vinculada al cumplimiento de indicadores que benefician a la sociedad.

5. El proceso interno en la H. Cámara de Diputados -descrito en el apartado correspondiente de este trabajo- para la revisión, en su caso, modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se lleva a cabo en tan solo 30 días naturales, lo que implica un análisis superficial y, en muchos casos insuficiente. Con el fin de atenuar estas presiones de tiempo, sugiero que se promueva una reforma constitucional para que se obligue al Titular del Ejecutivo Federal envíe a la H. Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 1 de octubre o antes, y no como está establecido actualmente que se entrega hasta el 20 de noviembre.

6. Durante últimos dos o tres años, los diputados han realizado modificaciones sustanciales al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que han implicado la celebración de sesiones de trabajo muy intensas en el pleno de la Cámara hasta la fecha límite establecida en la Constitución. Esto ha provocado que los cambios, no siempre sean los más adecuados y por ende, no se apeguen a los lineamientos sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, especiales y regionales y mucho menos a los programas operativos anuales diseñados en las dependencias y entidades.

Para subsanar esta problemática y permitir que los señores diputados dispongan del tiempo necesarios para analizar y proponer las modificaciones pertinentes, recomiendo modificar la legislación a efecto de que se les permita ampliar el plazo de discusión hasta que se agote totalmente.

En virtud de que actualmente la Constitución señala que el Ejecutivo Federal no podrá operar, cobrar impuestos ni ejercer el gasto público sin la autorización de la Cámara de Diputados. Sugiero incorporarle una salvedad

para que, en caso de que se sobrepase el tiempo de análisis (31 de diciembre de cada año), el Gobierno estuviera facultado a cobrar impuestos y a ejercer el gasto público ineludible o irreductible sobre las bases del año anterior y, una vez aprobado en definitiva, realizar los ajustes y modificaciones que le indique el Congreso de la Unión.

7. Otro aspecto de importancia para agilizar, hacer más eficiente y expedito el trabajo de los diputados encargados del análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sería indispensable que, previo al inicio del primer periodo de sesiones de su legislatura, se sometieran a un proceso de exhaustiva capacitación sobre el proceso, contenido y técnicas de planeación y de presupuestación.
8. Con el fin de que los responsables sectoriales de la operación y ejercicio del gasto estén plenamente informados de cualquier modificación a sus propuestas de Programa Operativo Anual y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, es indispensable que en cada una de las etapas en que sean modificadas sus propuestas, estén presentes y sea tomada en cuenta su opinión y, en el caso de requerirse ajustes a su Proyecto de Presupuesto de Egresos, sean ellos, los que determinen los programas y proyectos a afectar y dejen constancia de la afectación de metas y del impacto en la consecución de los objetivos sectoriales y nacionales.

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO

Marco Conceptual. Clasificación Presupuestal del Gasto Público.

Cualquier gobierno necesita adquirir diversos bienes y servicios para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificios, compras de escritorios, muebles, papel, etc. Para el efecto, se establecen ciertas sumas de dinero, identificándolas con los objetos a que se han destinado. Esta manera de clasificación del gasto se le ha denominado "Clasificación por Objeto del Gasto".

Su propósito principal es permitir el control contable de los gastos. Los conceptos de gasto son uniformados para las distintas instancias gubernamentales y el sistema de contabilidad fiscal controla, que ese dinero se gaste efectivamente a los fines que se presupuestó. En suma, centra su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernamentales procurando identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.

La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional. En este presupuesto los conceptos de gasto suelen desglosarse ampliamente, como una expresión de la desconfianza que prevalece entre el Legislativo y el Ejecutivo y, como una manera de hacer más completo el control contable de las operaciones fiscales.

También existen otras formas de clasificación y control del gasto. Una de las más conocidas es el llamado "Presupuesto por Programas" en el que no desaparece la clasificación por objeto del gasto, sino que, por el contrario, se le utiliza para especificar la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental. En un presupuesto por programas la clasificación por objeto del gasto se combina con la clasificación por programas y actividades,

ligando de esta manera los recursos, materiales y suministros que se deben adquirir.

Esta clasificación, permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se dará al dinero asignado a cada programa o actividad. Por esto, debe de identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas.

“Desde el punto de vista de su uso macroeconómico, la clasificación debe proporcionar información sobre la clase de bienes y servicios que demanda el gobierno, a fin de hacer posible el trabajo de análisis de las oficinas centrales de planeación.” (8)

“Lo anterior demuestra la conveniencia de que la clasificación se presente en forma detallada, aspecto que está en cierta medida en contradicción con la conveniencia de que las operaciones presupuestales sean flexibles. Ello exige buscar una forma de compatibilizar la obtención detallada de información para fines de planeación con la flexibilidad que exige la operación del presupuesto.” (8)

“Esto requiere que para los efectos de la aprobación del documento presupuestario, las asignaciones se hagan en la Ley anual en forma genérica, a nivel de grupo o partida, para facilitar la operación del presupuesto, y que simultáneamente al planear el presupuesto y al contabilizar su situación, se haga un registro detallado de cuentas conforme a un clasificador de partidas que permita simultáneamente obtener ambos propósitos.” (8)

Como mencioné anteriormente, se han diseñado clasificaciones del gasto que responden a las características y necesidades de cada país, sin embargo todas ellas mantienen características similares y homogéneas. Las más conocidas y usadas son:

- "Esquema de clasificación económica.- Esta clasificación, permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional. La clasificación económica muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del gobierno y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que permiten ensanchar la capacidad instalada de producción de la economía. También presenta el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio. La clasificación económica se interesa principalmente por ordenar las transacciones gubernamentales según su naturaleza económica de los efectos que produce sobre la vida nacional." (8)
- "Esquema de clasificación por funciones.- Esta clasificación agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a la que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno." (8)
- "Esquema de clasificación funcional. Esta clasificación considera tres grupos fundamentales de gastos: El primero de servicios generales como por ejemplo la defensa nacional, la policía, la justicia, la administración del gobierno central, es decir los servicios que solo debe proporcionar el gobierno. El segundo, llamado de servicios sociales básicos tales como educación, salud, servicios de bienestar, los cuales en general son proporcionados por el gobierno pero que pueden participar los otros agentes sociales. El tercero, servicios económicos, y cubre toda clase de

actividades que son ejecutadas por el sector privado de la economía, como ejemplo, la promoción del comercio, etc.” (8)

- “Clasificación sectorial.- Es una variante de la clasificación funcional, siendo su objetivo, la separación clara entre los sectores económicos, sociales y generales, procurando mostrar las áreas de actividad no señalando los propósitos. Amanera de ejemplo: Agricultura; Minería, Energía; Industria, Comunicaciones y transportes; Comercio; Educación; Investigación; Vivienda; Previsión social; etc.” (8)
- “Clasificación por programas y actividades.- Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y al actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas.” (8)
- “Clasificaciones combinadas. Las clasificaciones presupuestarias antes mencionadas, pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices. Por ejemplo, la función de educación puede ser analizada en relación con los gastos en remuneraciones que implica la función, o bien, en relación con la inversión escolar; además puede interesar saber que parte de los gastos en educación es hecha a nivel de gobierno central o en el de los estados y municipios.” (8)

Proceso de Ejercicio Presupuestal en México.

La conceptualización del Sistema Presupuestario en México, se entiende por “El flujo continuo de principios, normas y procedimientos mediante los cuales se establecen los objetivos que reflejan la razón de ser de la Administración Pública Federal, así como la determinación del gasto público para su cumplimiento y a través del cual los responsables de ejecutar los programas podrán tomar decisiones para elevar la calidad de los resultados” (9)

El sistema de ejercicio presupuestal es una combinación de técnicas de registro y contabilidad gubernamental. Es así que se emplean técnicas de clasificador por objeto del gasto combinada con una presentación por programas y a su vez por sector e institución.

En seguida se presenta un diagrama que muestra el proceso de ejercicio del gasto en el Gobierno Federal:



El ejercicio del presupuesto inicia, teóricamente, el 1 de enero de cada año, tomando como base los recursos y asignaciones aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia

La primera etapa del ejercicio consiste en la determinación de la periodicidad de las ministraciones de recursos. Para el efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos en conjunto con la Subsecretaría de Ingresos definen los "tiempos y montos" en que estiman recaudar los recursos provenientes del cobro de impuestos, por la venta de bienes y servicios que proporciona el sector público, por la venta de activos del Gobierno Federal y por los créditos y financiamientos internos y externos.

Posteriormente, la Subsecretaría de Egresos, solicita a las dependencias y entidades sus requerimientos de recursos calendarizados por programa y unidad responsable de su ejecución. Para el efecto, las unidades de planeación o de presupuesto de cada Dependencia coordinadora sectorial, solicita a las unidades responsables de la ejecución de los proyectos, actividades y acciones sus requerimientos financieros para su puesta en marcha, considerando criterios de oportunidad, condiciones climáticas, compromisos con la sociedad y/o derivados de tratados y convenios internacionales, etc.. Recopilada esta información se integra un calendario global sectorial de requerimientos presupuestales.

Esta propuesta es presentada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién integra los requerimientos de todas las dependencias y entidades y elabora el calendario "ideal" de requerimientos de recursos económicos para la totalidad de la Administración Pública Federal y lo compara con el calendario "real" de disponibilidad de recursos estimada que obtendrá el gobierno durante el ejercicio fiscal del año en curso.

Una vez concluida esta comparación se realizan las adecuaciones pertinentes y le son comunicados a las dependencias coordinadoras sectoriales. Generalmente esta comunicación se realiza alrededor del mes de febrero o marzo de cada año, con lo que virtualmente se realiza un recorte presupuestal, ya que al disminuir el

tiempo efectivo para el ejercicio de los recursos, se generan sub-ejercicios de gasto o bien las llamadas "economías de gasto".

Las dependencias y entidades adecuan sus proyectos y acciones a las características del calendario de ministraciones autorizado y proceden a su ejecución.

Como se observa en el gráfico anterior el gasto se ejerce de acuerdo a su destino, para lo cual, se registran y contabilizan las erogaciones en los llamados capítulos de gasto, a saber:

Capítulo.- 1000 Servicios Personales. En este rubro de gasto se incluyen todos los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Considera sueldos ordinarios, salarios, sueldos, así como los gastos inherentes tales como pagos a los sistemas de seguridad social, prestaciones, jubilaciones, etc.

Capítulo 2000.- Materiales y Suministros. Comprende la compra de materiales y útiles de administración; alimentos y utensilios; materias primas y materiales de producción; materiales y artículos de construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos; materiales explosivos y de seguridad pública; mercancías diversas.

Capítulo 3000.- Servicios Generales. En este rubro de gasto se registran y contabilizan los gastos relacionados con la contratación de servicios de: básicos; servicios de arrendamiento; servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones; servicios comerciales y bancarios; servicios de mantenimiento, conservación e instalación; servicios de difusión e información; servicios de traslado e instalación; servicios oficiales; otros servicios.

Capítulo 4000.- Transferencias. Considera las siguientes erogaciones: Ayudas; subsidios; transferencias para apoyo de programas; transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos; transferencias para inversión financiera; transferencias para amortización de pasivo; apoyos a Estados y Municipios.

Capítulo 5000.- Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles. En este capítulo se incluyen los siguientes conceptos de gasto: Mobiliario y equipo de administración; maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación; vehículos y equipo de transporte; equipo e instrumental. médico y de laboratorio; herramienta y refacciones; animales de trabajo y reproducción; bienes inmuebles; maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública.

Capítulo 6000.- Obra Pública. Aquí se incluyen las erogaciones destinadas a: Obras Públicas por contrato; obras públicas por administración; estudios de preinversión.

Capítulo 7000.- Inversiones financieras.- Son las erogaciones vinculadas con: Concesión de créditos; adquisición de valores; erogaciones contingentes; erogaciones especiales.

Los capítulos 8000 y 9000 denominados: Participaciones de ingresos federales y Deuda pública, solamente son utilizados por la SHCP, ya que es la única dependencia autorizada a su ejercicio y considera gastos tales como: Fondo general de participaciones; fondo de fomento municipal; contingencia; compensación; amortización de la deuda pública; intereses de la deuda pública; comisiones de la deuda pública; gastos de la deuda pública; costo por cobertura; adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Con el fin de llevar un registro y control del gasto, a su vez estos capítulos de gasto se subdividen en conceptos y en partidas de gasto. Esta clasificación se encuentra en el denominado "Clasificador por Objeto del Gasto" y está a disposición de cualquier interesado en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el ejercicio del gasto, cada concepto se efectúa dentro del marco jurídico establecido para el efecto (marco jurídico del ejercicio del gasto de este informe). Sin embargo, es necesario realizar una breve descripción de las principales características del ejercicio presupuestal.

El calculo y ejercicio de los servicios personales se encuentra centralizado en la SHCP que, con base en la plantilla autorizada para cada dependencia y entidad realiza las previsiones de recursos y cada fecha de pago, realiza las ministraciones y depósitos bancarios correspondientes, a efecto de que cada una de ellas, elabore los cheques correspondientes a los sueldos y salarios de sus empleados. La SHCP realiza directamente las contribuciones a seguridad social y los pagos de impuestos.

El ejercicio de gasto de los capítulos 2000, 3000, 5000 y 6000, se realiza en estricto apego a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, todas las dependencias y entidades ejercen estos conceptos de gasto. El Decreto Aprobatorio del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece los límites de gasto que las dependencias y entidades pueden ejercer recursos sin necesidad de realizar licitaciones, lo que les permite cubrir las necesidades contingentes de ciertos rubros de gasto.

Una importante etapa del ejercicio de los recursos presupuestados en estos capítulos, es la elaboración de los programas anuales de adquisiciones y arrendamientos y de obras, que son sometidos a consideración de los Comités de

Adquisiciones y Obras respectivamente. Una vez aprobados, y de acuerdo a las disponibilidades financieras plasmadas en su calendario de ministraciones autorizado por la SHCP, se publican las convocatorias en los medios de comunicación nacionales y en caso de así requerirlo, en internacionales, a efecto de que los proveedores interesados participen en los procesos de licitación.

Los proveedores, presentan sus propuestas técnicas, operativas y económicas y en reuniones "abiertas" son dadas a conocer a todos los participantes. Posteriormente, las dependencias evalúan las propuestas y presentan su fallo o dictamen en una nueva reunión con todos los proveedores participantes. Para la determinación del proveedor que ganó el concurso, se toma en consideración la oferta que cumpla con todos los requerimientos técnicos y operativos y, en caso de que dos o más cumplan con éstos, se opta por la propuesta más económica.

Tomada la decisión, las dependencias y entidades asignan el contrato y se establecen los instrumentos legales pertinentes. Acto seguido se procede a el surtimiento de los bienes o servicios o a la realización de las obras y de acuerdo a lo pactado, se procede a realizar los pagos correspondientes. (10)

El ejercicio de los recursos se realiza a través de las denominadas "Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC)" que son los instrumentos o documentos que se emplean para registrar y contabilizar los gastos de cada una de las operaciones presupuestales y que equivaldrían a "cheques" que se descuentan de acuerdo a las asignaciones por cuenta, por partida, por programa, etc.

Las Direcciones de Programación y Presupuesto Sectoriales de la SHCP permanentemente dan seguimiento a estos gastos y avances de los programas y proyectos a efecto de evitar desviaciones del gasto como sobre ejercicios o subejercicios presupuestales.

En el caso de que alguna dependencia o entidad requiera cambios de partidas, programas, derivadas de alteraciones de los actividades o de una mala presupuestación, se debe solicitar autorización a la SHCP. Todas estas modificaciones van conformando el denominado: "presupuesto modificado".

Durante los 20 últimos años, se han registrado insuficiencias de recursos, lo que ha generado los llamados "recortes presupuestales". Estas limitaciones al gasto público, implican la reducción de recursos asignados a las dependencias y entidades responsables de la operación. Estos recortes son aplicados desde la SHCP, prácticamente sin tomar en cuenta la opinión de las Secretarías coordinadoras sectoriales o de las dependencias y entidades, solamente se les comunica el monto a reducir y los programas y proyectos a afectar.

En síntesis esta es una muy breve descripción del complicado trámite que implica el ejercicio del gasto público en México.

Marco Jurídico. Caso de México.

El ejercicio del gasto público está normado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en su correspondiente Reglamento, sin embargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos se ha encargado de emitir una serie de lineamientos y normas internas de cumplimiento universal por todas las dependencias y entidades de la Administración pública, que se abocan a normar y establecer las características de los diversos instrumentos del ejercicio presupuestal, tales como las cuentas por liquidar certificadas, los registros contables y presupuestales que se deben llevar a cabo en todas las dependencias y entidades, etc. Estas normas se encuentran a disposición de los interesados en el tema de las Direcciones de Programación y Presupuesto sectorial y en la Unidad de Política Presupuestal en el documento denominado "Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios".

Sin embargo, específicamente el ejercicio del gasto público, está normado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000) y en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000) y en sus respectivos reglamentos.

En estas disposiciones legales se establecen los procedimientos, características y particularidades de los procesos de adquisiciones y contratación de obras, ya sea a través de licitaciones, asignaciones directas, así como las especificaciones de los contratos que se deben establecer y las sanciones que se harán acreedores los proveedores que la incumplan.

Cabe hacer mención que estos procesos de ejercicio del gasto están íntimamente vinculados a los comportamientos de honestidad, eficiencia y eficacia de los

servidores públicos involucrados. Para normar estos comportamientos y establecer las sanciones por incumplimientos o faltas, el Congreso de la Unión aprobó el 31 de diciembre de 1982 y reformada el 31 de diciembre de 1994, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Algunos Comentarios y Observaciones al Proceso del Ejercicio del Gasto Público Federal.

En términos generales, a pesar de que en los últimos años se han incorporado aceleradamente modernos procesos electrónicos para la tramitación y ejercicio de los recursos, en esencia el procedimiento empleado en esta etapa de la planeación y operación de la Administración Pública, es virtualmente igual al empleado tradicionalmente en la SHCP desde hace más de 40 años.

A continuación se enlistan algunos problemas específicos que se han detectado en esta etapa del proceso:

1. La calendarización de ministración de recursos se realiza en función de las disponibilidades de éstos, sin considerar los requerimientos efectivos. Esta situación implica tácitamente la aplicación de recortes presupuestales. Con el fin de ilustrar esta aseveración se hace uso del siguiente ejemplo: para el programa de mantenimiento de carreteras se requieren los recursos varios meses antes de la temporada de lluvias a fin de que se permitan las labores del personal y que los materiales empleados fragüen adecuadamente, etc., esto es decir, los recursos se requieren durante el primer trimestre del año, sin embargo la SHCP otorga recursos para estos fines al término del primer semestre –generalmente principios de la temporada de lluvias- lo que ocasiona que el programa no se opere adecuadamente y que se registren “economías”, imposibles de ejercer al siguiente período de estiaje, al final del año. Esto significa un recorte virtual al presupuesto ya que de esta manera la SHCP, se “ahorra” recursos, en detrimento del desarrollo del país. Este ejemplo se puede reproducir en varias otras actividades agropecuarias, de infraestructura básica, educativas, de salud, etc.. Cabe hacer mención que para evitar estos problemas estacionales, la SHCP dispone de un mecanismo de asignación de recursos llamado “Oficio de Secas”, con el cual

se autoriza el ejercicio en las épocas requeridas, sin embargo, estos instrumentos no son generalmente utilizados, ya que desfasan los calendarios previstos por la SHCP.

2. También relacionado con el tema de los "Calendarios de Ministraciones" es importante destacar que los técnicos presupuestales, con el fin de acelerar el ejercicio del gasto y teniendo el conocimiento de que casi siempre no son aprobadas sus propuestas, generalmente sugieren calendarios de ministraciones a doceavas partes sin considerar los requerimientos reales.
3. Cualquier modificación compensada al presupuesto aprobado por la H. Cámara de diputados, también es necesaria la autorización de la SHCP, trámite que generalmente es muy lento, lo que provoca retrasos significativos en la operación sectorial cotidiana. Esto a pesar de la instrumentación de la llamada "Reforma al Sistema Presupuestario" que ha implicado que tan solo se realicen modificaciones del presupuesto original en un 7.3%. Esto sin considerar los varios recortes al gasto que ha instrumentado el Gobierno Federal.

Este porcentaje significa un gran número de afectaciones presupuestarias para ajustar el presupuesto a las actividades reales, distintas a lo programado originalmente, que conllevan a la solicitud de ampliaciones y/o sub ejercicio de gasto.

Para solucionar esta problemática, es necesarios realizar una mejor planeación y programación –propuesta realizada en este trabajo en el apartado de planeación y programación a corto plazo- De esta manera sólo se realizarán las adecuaciones motivadas por asuntos contingentes.

4. La cambiante clasificación de los gastos, motivadas por las modificaciones anuales a las "Aperturas Programáticas", impiden la conformación de series estadísticas que deben servir para análisis de evaluación o estudios de investigaciones sociales. A manera de ejemplo se puede citar que de 1989 a 1997 las "aportaciones a Seguridad Social" se contabilizaban en el Ramo 23 y a partir de esa fecha se han estado cambiando indistintamente al IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etc. y posteriormente a cada uno de los ramos. A la fecha es imposible conformar, una serie histórica sobre cualquier asignación presupuestal. En el mismo sentido, estos cambios han falseado las asignaciones ya que se han incrementado artificialmente los recursos asignados.

5. Se ha registrado una reducida flexibilidad y autonomía en el ejercicio de los recursos públicos, así como una alta discrecionalidad de las entidades globalizadoras en la asignación presupuestal. Para ello, se requiere acelerar la Reforma al Sistema Presupuestario a fin de que los servidores públicos dispongan de mayores atribuciones que los corresponsabilicen para elegir la mejor alternativa en la ejecución de programas y acciones públicas. Esto se podrá lograr a través de la actualización, modernización del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. (es necesario señalar que a últimas fechas se han registrado algunos avances en esta actividad, pero que es indispensable profundizar).

6. V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

Marco Teórico del Proceso de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública.

A medida que se van ejecutando los proyectos, acciones y actividades establecidos en los documentos de planeación, ya sea de largo o de corto plazo, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas al cumplimiento de las metas establecidas en el programa de trabajo. Para el efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuantas casas a construido, cuantos caminos ha pavimentado, cuantos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuantos niños asisten a las escuelas, cuantos productos han generado las empresas del estados, pero sobre todo el impacto de estas acciones en la sociedad y en la economía del país, por lo que es indispensable realizar una información estadística basada en los montos de las acciones realizadas pero correlacionados con otros datos que expresen la magnitud de lo realizado (indicadores de calidad, cobertura, eficiencia, eficacia) que deben ser:

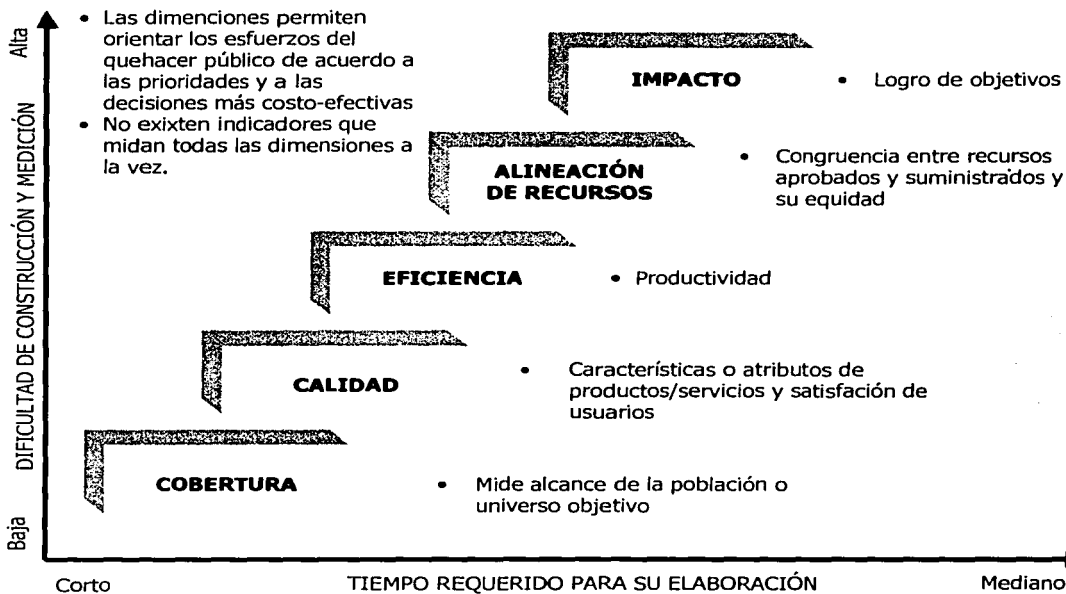
- **Confiables**
Garanticen que la información que proporcionan sea objetiva;
- **Diacrónicos**
Permitan medir e identificar variaciones a lo largo del tiempo
- **Representativos y relevantes**
Describan lo que se desea medir, midan lo que dicen medir y describan la forma y grado de contribución de las acciones al cumplimiento de los objetivos.
- **Direccionales y sensibles**
Proporcionen información sin ambigüedad para determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos

- Replicables
Aseguren que al aplicar la misma fórmula en diferentes ámbitos, tiempos o condiciones, los resultados sean comparables.
- Vigentes
Se basen en la realidad de la Dependencia o Entidad
- Innovadores
Induzcan a la creación de condiciones que permiten el surgimiento de nuevos o mejores procesos

El documento Reforma al Sistema Presupuestario de la SHCP y de SCODAM señala, atinadamente, que el empleo de los indicadores "permite producir información para analizar el desempeño de cualquier área de la institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados; se detectan y previenen desviaciones en el logro de los objetivos; a través de la generación de información sistemática, contribuyen a mejorar la operación diaria y consecuentemente la producción de bienes y la generación de servicios y proporcionan datos que permitan rendir cuentas sobre el cumplimiento de compromisos"

Según el mismo documento, "los indicadores estratégicos constituyen el marco de referencia, a cualquier nivel de la dependencia o entidad para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Son los parámetros cuantitativos que miden el desempeño a cualquier nivel de la dependencia o entidad respecto de sus metas en los aspectos relevantes de los programas, actividades y proyectos, y que revelan la eficiencia presupuestaria; Por la naturaleza de ciertas actividades y sus resultados, en algunos casos los indicadores de gestión, servicios y/o proyectos, se convertirán en las mejores aproximaciones de los indicadores estratégicos cuando se relacionen con el quehacer más característico y estratégico de y una dependencia o entidad".

En la siguiente gráfica se muestran las dimensiones de los indicadores estratégicos:



En el momento en que se termine de la implantación en la Administración Pública Federal de los indicadores estratégicos, se:

- Establecerá una corriente continua de información estadística desde las bases de la Administración hasta los niveles superiores, a fin de permitir a los planeadores y directores, una visión oportuna y real de lo que está aconteciendo.
- Creará un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir el malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo.

El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, conocer su errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación, sobre todo en la de corto plazo.

El Proceso de Control, Seguimiento y Evaluación llevado a Cabo en México.

Una de las etapas del proceso de planeación, sin duda alguna lo constituye el seguimiento y la evaluación que se realicen sobre la actuación de la Administración Pública Federal. Para este efecto, el Sector Público mexicano ha instrumentado la presentación de varios medios que permiten mantener informada a la sociedad sobre el grado de avance y cumplimiento de los objetivos y metas tanto a corto como a largo plazo.

Para evaluar su actuación a largo plazo, el gobierno elabora y presenta un informe denominado "Informe de Avance en la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo". Este informe se ha convertido en un documento de carácter político, en donde exclusivamente se informan sobre los avances obtenidos en los programas y proyectos que se consideran prioritarios.

Estas evaluaciones, sin periodicidad definida, son enviadas a la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República, quién tamiza la información, integra y lo da a conocer a la opinión pública a través de los medios de comunicación masiva y cumple el formalismo de enviarlo al Congreso de la Unión.

En materia de seguimiento y evaluación a corto plazo, se formulan los siguientes informes:

- Informes Trimestrales de Avance en la Ejecución del Gasto Público. Estos documentos contienen un informe del avance en la ejecución y logro de metas, acciones y gasto ejercido, de los programas y proyectos prioritarios del Poder Ejecutivo, tomando como base lo expresado en los Programas Operativos Anuales modificados y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En virtud de que estos documentos son entregados al

Congreso de la Unión, en específico a la Cámara de Diputados, durante los primeros días del mes de cada cuatrimestre, para la elaboración del primer informe trimestral, se consideran cifras realmente alcanzadas y ejercidas de los primeros dos meses del año y se estiman las que se realizarán en el mes de marzo. Para el segundo informe se corrigen las cifras presentadas en el primero, se consideran cifras reales de los primeros cinco meses y se estima el mes de junio y se presenta el mes de julio y así hasta que al finalizar el año se incluyen cifras reales de once meses y la última se estima. Cabe destacar que estos informes, dadas las características antes mencionadas no son confiables

La responsabilidad de la elaboración corresponde a cada dependencia y entidad y es presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La Constitución General de la República ordena al Titular del Ejecutivo Federal para que anualmente presente un informe global del estado que guardan las finanzas públicas y de su actuación en términos de cumplimiento de objetivos y metas. La elaboración inicia alrededor de la segunda quincena del mes de julio de cada año, considerando cifras reales del primer semestre y estima o presenta cifras preliminares correspondientes al segundo semestre

La elaboración se realiza en las dependencias y entidades e integra la SHCP y la Oficina de Planeación de la Presidencia. La presentación es responsabilidad única del Titular del Ejecutivo Federal, ante el Congreso de la Unión.

- El Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública. Es el único documento que se elabora en su integridad con cifras reales y ejercidas. Su elaboración inicia alrededor del cuarto mes de cada año, incluyendo cifras

del cierre del ejercicio del año anterior y se concluye e integra aproximadamente en el mes de octubre de cada año (con datos correspondientes al año anterior). Este documento es la base de datos que le sirve a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para realizar auditorías de cumplimiento y de avance en el ejercicio del gasto.

- Adicionalmente, algunas dependencias y entidades elaboran informes sobre temas específicos o bien, en el caso de las entidades y organismos, para informar a sus órganos de gobierno.

Algunos Comentarios en Torno a los Informes de Control, Seguimiento y Evaluación.

1. Como se puede observar, en México, aún no se ha logrado instaurar una "cultura" de información confiable y oportuna de carácter oficial que permita, por una parte, mantener suficientemente informados a la sociedad en su conjunto y por otra, a los programadores, a fin de que, cómo se ha establecido en este trabajo, se dispongan de elementos confiables y oportunos que permitan realizar los ajustes programáticos tanto de corto como de largo plazo y de esta manera hacer más eficiente y eficaz la labor del sector público.
2. En el caso específico de los Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas, recomiendo, que a fin de ganar confiabilidad, que se elaboraran de manera semestral, presentándose durante los primeros días del segundo mes de vencido el semestre correspondiente, incluyendo exclusivamente cifras reales.
3. En relación con el Informe de Gobierno, como ya se mencionó anteriormente, es un documento de carácter político, que contempla en su gran mayoría cifras de casi cuatro o cinco meses estimadas y en el mejor de los casos preliminares. Con el fin de evitar que este documento sea exclusivamente un cumplimiento del compromiso constitucional y se convierta en un documento de evaluación de la gestión pública, sería conveniente realizar las modificaciones pertinentes a la Constitución General de la República a efecto de que este informe de Gobierno se presente al Congreso de la Unión en el mes de abril de cada año informando sobre la gestión del año anterior. De esta manera se dispondría de cifras reales certeras y oportunas que servirían de base para la programación-presupuestación de corto plazo del siguiente año.

4. La Cuenta de la Hacienda Pública, dispone de información programática y presupuestal de gran calidad, sin embargo, dispone de muy poco grado de oportunidad, es por ello que se debería obligar legalmente a las autoridades correspondiente para fuera elaborada y entregada a más tardas al fin del mes de mayo del año siguiente al ejercicio fiscal.
5. Con el fin de que la información presentada en todos los documentos de carácter informativo y de evaluación, no solamente disponga de datos de acciones realizadas (casas construidas, vacunas aplicadas, kilómetros pavimentados, etc.) recomiendo reforzar la evaluación a través del uso de indicadores estratégicos entendidos éstos como valores numéricos que provean una medida para ponderar el desempeño cuantitativo y/o cualitativo de un sistema.

Con estos indicadores se produce información para analizar el desempeño de cualquier área de la institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados; se puede detectar y prevenir desviaciones en el logro de los objetivos; se generaría un flujo de información sistemática que contribuya a mejorar la operación diaria y consecuentemente la producción de bienes y la generación de servicios.

Para ello, a partir de 1999 la Reforma al Sistema Presupuestario del Gobierno Federal ha establecido que los responsables de ejecutar los programas, las actividades y los proyectos serán medidos y evaluados con base en indicadores orientados a resultados.

Sin embargo, los funcionarios de las dependencias y entidades consideran esta actividad como una más en el marco de sus labores cotidianas, sin otorgarle la gran aportación para la función de la Administración Pública en

materia de evaluación. Para solucionar esta problemática, sería indispensable realizar una fuerte campaña interna en las Dependencias y Entidades a fin de que se convenciera de la utilidad y conveniencia de los procesos de evaluación a los funcionarios de todos los niveles y no solo a los que se encargan de la integración de esta información –como hasta la fecha se ha realizado.-.

CONCLUSIONES GENERALES.

1. El proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y seguimiento y evaluación que se ha implantado en México, cumple con los requerimientos teóricos y prácticos que hasta la fecha se han diseñado para el efecto.
2. El principal problema que enfrentan estos procesos en nuestro país, principalmente en la federación, son los tiempos de realización.
3. En los últimos años el proceso de planeación-programación-presupuestación-ejercicio-control-evaluación que se emplea en nuestro país ha registrado avances importantes en la utilización de medios electrónicos, lo que ha provocado agilidad, eficiencia y por ende, se ha propiciado que los técnicos y especialistas cometan menos errores y omisiones.
4. Durante los últimos cuatro años, se ha intentado implantar la planeación estratégica en las labores de planeación y programación a corto y mediano plazo, sin embargo, solamente se ha consolidado en los documentos globalizadores, sin lograrse la correspondencia total en los instrumentos e instructivos de programación tales como las "Estructuras Programáticas", "Lineamientos para la formulación e integración de los Programas Operativos Anuales", "Lineamientos para la Formulación e Integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos", etc. Como ya se intentó aclarar la benevolencia que representa el uso de estas modernas técnicas de planeación en el cuerpo de este informe profesional, sugiero adecuar todos los instrumentos, instructivos y manuales a los requerimientos de la planeación estratégica.

Igual importancia representa la necesidad de fortalecer las acciones de capacitación de los técnicos y personal especializado en todas las áreas de la Administración Pública Federal, haciendo especial énfasis en los que se encuentran adscritos a las áreas de planeación y presupuesto, aplicando efectos multiplicadores de transmisión de conocimientos destinados a todos los involucrados en estos procesos, tales como los de las áreas operativas de todas las Dependencias y Entidades.

5. Es necesario adecuar la legislación en la materia, empezando por la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por la Ley de Planeación y su Ley Reglamentaria, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y hasta los Manuales e Instructivos a fin de adecuar los principales términos, procedimientos y lapsos de formulaciones y entregas (en este informe profesional se incluyen las principales modificaciones requeridas).
6. Inducir en el Congreso de la Unión una mayor capacitación de los Representantes populares en labores de planeación, y presupuesto.
7. Evitar que las adecuaciones, recortes, ampliaciones presupuestales se realicen de manera unilateral por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos y se tome en cuenta la opinión de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y que las adecuaciones presupuestales que sobrepasen ciertos límites (se deberá establecer cada año en el Decreto Aprobatorio del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación), sean aprobadas por la Cámara de Diputados.

8. Analizar la posibilidad y conveniencia que para la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, participe también la Cámara de Senadores.
9. Ampliar los plazos de análisis de discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados.
10. En caso de que el Congreso no llegara a la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sería conveniente que se autorizara al Ejecutivo a continuar operando con base en lo autorizado en el año anterior, ejerciendo los recursos ineludibles, y una vez aprobado, se realicen las adecuaciones pertinentes a las disposiciones de la H. Cámara de Diputados.
11. Evitar al máximo posible los cambios a las aperturas o estructuras programáticas y a los registros contables a efecto de que se puedan realizar análisis estadísticos de largo plazo. En caso de sean ineludibles, es indispensable plasmar en el mismo PEF los indicadores conversores o los nuevos destinos de los recursos.
12. Al modificar plazos de entrega de los informes de carácter evaluatorio y de control, se propiciará que solamente se reporten cifras ejercidas o realizadas y no estimadas. Esta situación evitaría que hasta un año después, se informa que el Gobierno registró ejercicios mayores a los estimado en algunos conceptos de gasto y sub ejercicios en otros. Al disponer de cifras confiables y oportunas se podrían evitar o corregir desviaciones presupuestales.
13. Es indispensable que los principales documentos de planeación, tanto de largo plazo como de corto plazo sean dados a conocer de manera

amplia y profunda a toda la sociedad mexicana e internacional a efecto de se comprometieran al cumplimiento de la parte que les corresponde y permita comparaciones con otros países. Esta recomendación se extiende a los documentos de carácter informativo y evaluatorio tales como los informes trimestrales de avance, informe de ejecución del PND y del Informe de gobierno.

NOTAS.

- (1) Planificación y Presupuesto por Programas. Gonzalo Martner. 5° Edición. Ed. Siglo XXI.
- (2) "Plan Quinquenal". Biblioteca de la H. Cámara de Diputados
- (3) Para profundizar sobre el tema véase "Los Planes de la Nación" Senado de la República.
- (4) Página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. www.shcp.gob.mx
- (5) Planeación Estratégica. George A. Steiner. Ed. CECSA. 2001.
- (6) Planeación Estratégica Creativa. Fabian Martínez Villegas. Ed. Pac. 2002.
- (7) El Presupuesto Fiscal como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico. CEPAL.1994.
- (8) Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria. Organización de las Naciones Unidas. 1962
- (9) Reforma al Sistema Presupuestario, Tomos I y II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y Control Presupuestal. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1999.
- (10) Para mayor información sobre el proceso de adquisiciones y obras, véanse las leyes correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2001
- Lineamientos para la Conformación de las Estructuras Programáticas de las Dependencias y Entidades 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Octubre 2001.
- Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Octubre de 2001.
- Reforma al Sistema Presupuestario, tomos I y II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y Control Presupuestal. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1999.
- Planeación y Presupuesto por programas. Gonzalo Martner. Editorial Siglo XXI..1975.
- El Presupuesto Fiscal como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico. CEPAL.1994.
- Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria. Organización de las Naciones Unidas. 1962
- La Legislación de la Administración Pública Federal. 2002.
- Programación lineal y flujo de redes: Mokhart s. Brazaraa ; Johon j. Jarvis. Limusa. 1999.
- Asignación y Programación de Recursos: Dr. R. L. Martino editorial Técnica s. a. 1999.
- Planeación de operaciones aplicada Dr. r. l. Martino. Editorial Técnica s. a. 1996
- Un Concepto de Planeación Estratégica de Empresas. R.L. Ackoff. Editorial Limusa. 1994
- La Planeación Estratégica. George A. Steiner. Ed. CECSA. 2001.
- La Planeación Estratégica Creativa. Fabián Martínez Villegas. Ed. Pac. 2002.