

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**“LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN  
MÉXICO. LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL.  
ALCANCES Y LIMITACIONES”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

MARÍA JOSÉ CÁRDENAS PORTILLO

**ASESOR: PROF. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO**

2004



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.



*Agradezco al Creador por la posibilidad de tener un alma multicolor que,  
aunque vieja, tiene cuerpo, mente y corazón.*



*A mis padres, mi primer y más importante referente,  
por darme la mezcla intrigante y hacerme tan libre.*

*Siempre estaré muy agradecida por hacerme sentir en todo momento de mi vida  
que soy capaz de hacer lo que me proponga y que puedo ser lo que yo quiera,  
tan grande y valiosa como yo lo decida, y que si yo hubiera elegido ser astronauta,  
sería la mejor astronauta del mundo; y que si hubiera elegido ser médico,  
sería la mejor médico.*

*Y elegí ser yo.*



*A mis abuelos, de los que sólo me queda en vida una, y a la familia,  
tan distantes y distintos, pero tan cercanos.  
Siempre los llevo en mi corazón y en mi mente,  
y aunque con el pasar de los años nos hemos hecho más diversos,  
siempre seré de ustedes.*



*A mis hermanos, que son mi adoración y son mis primeros hijos,  
pues con ellos he experimentado y conocido los límites de mi instinto maternal.*

*Espero ser un buen ejemplo, pues por ser la primera,  
siempre ha sido una gran responsabilidad abrirles y dejarles camino.*



*Para mi hermanita que, como un día le dije,  
si la amistad tuviera nombre sería Adriana  
y sería un blando cordero.*

*Gracias por tanto amor y entrega.*



*A mis amigas y amigos (Karla, Flaquis, Mariví, Debbie,  
Martita, Fernando, Alejandra, José Luis, Sandra, Claudia,  
los Arturos, Luz María, Israel, Klaus) por tantos buenos ratos,  
apoyo en los momentos difíciles, enseñanzas y tribulaciones de madrugada,  
y por la oportunidad de conocerlos y amarlos.*





*A ti Ovidio porque te reconocí al instante,  
y por quien estoy más que agradecida con la vida por regalarme tantas posibilidades,  
entre ellas la de “nosotros”,  
por el hilo que me unirá a ti eternamente,  
por la facilidad de ser yo misma, tan así, sin ser lo que no soy ni decir ni pensar lo que no quiero.  
No me has regalado promesas (y con ellas sacrificios),  
pues la posibilidad, para mí, han sido todas las oportunidades encerradas en una.*



*Y en general, a todas aquellas personas que viven en mí,  
que me han regalado de sí mismos,  
y que han dado luz y calor a mi mundo casi perfecto.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I. GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	6
1.1 GLOBALIZACIÓN	8
1.1.1 Globalismo, globalidad y globalización	10
1.1.2 Tipos de globalización	12
1.1.3 Los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales de la globalización	15
1.2 EL ESTADO-NACIÓN EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN	25
1.2.1 El Estado moderno	25
1.2.2 Las crisis del Estado	26
1.2.3 La reforma del Estado	30
1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	33
1.3.1 Gobierno y administración pública	37
1.3.2 La reforma a la administración pública	38
1.3.2.1 La administración pública en México	39
1.3.2.2 La administración pública en un Estado Moderno: El Caso Mexicano	45
<b>CAPÍTULO 2. LA PLANEACIÓN Y LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO. EL ANTES Y EL DESPUÉS</b>	53
2.1 PRESUPUESTO PÚBLICO	53
2.1.1 Presupuesto público	53
2.1.1.1 Clasificación tradicional del presupuesto	54
2.1.2 Técnicas de presupuestación	62
2.2 LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO. TRES GRANDES MOMENTOS	65
2.3 LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO: EL ANTES Y EL DESPUÉS	71
2.4 PRINCIPALES ALCANCES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP)	75
2.4.1 El proceso presupuestario y la gestión de los resultados	77
2.4.2 Componentes de la Reforma al Sistema Presupuestario	86
<b>CAPÍTULO 3. MARCO LEGAL PARA LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO</b>	93
3.1 MARCO LEGAL	93
3.2 NORMATIVIDAD REGULADORA	101
3.2.1 Ley de Planeación	102
3.2.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	103
3.2.3 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	103
3.2.4 Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	105

3.2.5 Concertación de Estructuras Programáticas	111
3.2.5.1 Innovaciones	114
3.3 [Decreto] Presupuesto de Egresos de la Federación	143
Anexo 1. Claves presupuestarias	146
<b>CAPÍTULO 4. LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL. ALCANCES Y LIMITACIONES</b>	147
4.1 NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)	148
4.1.1 Objetivos	150
4.1.2 Principios	152
4.1.3 Componentes	153
4.1.3.1 Categorías Programáticas	154
4.1.3.2 Elementos Programáticos	161
4.1.4 Ámbito de aplicación	173
4.1.4.1 Niveles de aplicación	174
4.1.4.2 Marcos de ejecución del gasto	175
4.1.5 Correspondencia	176
4.2 ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA NEP	182
4.2.1 Otros beneficios	187
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	190
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	202

## **INTRODUCCION**

El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo más poderoso del cual dispone el gobierno para influir en toda la economía nacional.

En buena medida constituye su plan económico –con un sesgo político- puesto que establece prioridades y acciones para un periodo específico y determinado.

La presupuestación en México, es decir, el modo de establecer prioridades para atender, detonar acciones dirigidas a dicha prioridades, y obtener resultados que se reflejen en beneficio de la sociedad, si bien no ha sido un proceso en constante cambio, sí ha tenido reformas de fondo y de forma determinantes en la nueva manera de captar y ejercer los recursos públicos.

La estructura presupuestaria –antigua o moderna- empleada en la organización, control, seguimiento y monitoreo de la distribución de recursos que el gobierno hace mediante planes, programas y sus proyectos correspondientes, ya sea a corto, mediano o largo plazo, dirigidos al cumplimiento de sus funciones sustantivas encaminadas al desarrollo y mejoramiento económico, cultural, social y político de la nación; es institucionalmente compleja y se refleja en todos los ámbitos gubernamentales; sin olvidar los cambios políticos, económicos, sociales y culturales, constantes a los que están sometidos en la actualidad y desde hace algunas décadas todos los países del globo.

Es por ello que, considerando el plan económico de un país como el nuestro, la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) de 1997 y en particular la Nueva Estructura Programática Presupuestal, es un tema que aún después de siete años sigue planteando retos, tanto para probar sus beneficios, como para acallar sus limitaciones.

Lo anterior tomando en cuenta no sólo las diferentes facetas por las que ha atravesado su instrumentación en la administración pública para lograr instalarse paulatina y sistemáticamente en el modo de planear y ejercer los recursos públicos por parte de las dependencias gubernamentales; sino también los retos sociales (renuencia al cambio por parte de los actores institucionales hacia los lineamientos), económicos (ajustes que implican capacitación y creación de capacidades a todos los niveles), políticos (comprensión de la dinámica global en todos los aspectos a la que actualmente se ciñen los Estados, y de la cual emanan estos nuevos métodos de presupuestar), y conceptuales (rectificación y hasta definición de parámetros e indicadores de medición).

Por tanto, el presente documento pretende realizar un análisis comparativo de la manera de planear y ejercer los recursos públicos antes de 1997 y a partir de la institucionalidad de la Nueva Estructura Programática.

No omito señalar que, sin duda alguna, para el administrador público resulta relevante abordar este tema a partir del principio de que la administración pública, el “brazo ejecutor del gobierno” materializado en las organizaciones y/o instituciones gubernamentales y comandado por servidores públicos, tiene como fin primordial la procuración del bienestar general. Así, pues, en este esfuerzo del gobierno por cubrir las necesidades –urgentes o prioritarias- de la comunidad, crea y perfecciona mecanismos, técnicas y metodologías que le permitan allegarse de recursos materiales, financieros, humanos, y tecnológicos, que lo conduzcan a la consecución de su principio básico y fundamental.

Con objeto de explicar cómo es que surge la necesidad de modificar la forma de planear y presupuestar en el marco de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales detonados por lo que hoy conocemos bajo el concepto de Globalización, a partir de nuevos paradigmas a los que se enfrentan los Estados actuales, tales como el tamaño de los gobiernos, sus estructuras e instituciones, su campo de acción, la delegación de funciones y atribuciones al sector privado y

a las organizaciones de la sociedad civil; las relaciones internacionales entre los Estados, y la relación de éstos con organismos intergubernamentales de carácter global, así como las consecuencias propias de dicho intercambio; y las políticas y lineamientos dictados o recomendados por organismos supra estatales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, por mencionar los más relevantes\*; el Capítulo 1 intitulado “*Globalización, Estado y Administración Pública*” hace un desarrollo del contexto histórico del Estado, la Administración Pública y sus reformas en el marco de la globalización, con la debida y necesaria diferenciación entre ésta y los conceptos de globalidad y globalismo.

Asimismo, se presenta brevemente los virtuales tipos de globalización (informativa, ecológica, cooperación; cultural y social); sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales.

Con referencia al concepto de Estado-Nación en el marco de la globalización, se desarrolla la concepción del Estado moderno, causas y componentes de su crisis en el marco del cambio en los paradigmas de organización global, hasta arribar a su reforma.

---

\* Un ejemplo claro lo constituye el “*Global Competitiveness Programme*” elaborado y lanzado por el Foro Económico Mundial en 1997 donde se expone que las Reformas más exitosas han ocurrido en países como Italia, España, Chile, Rusia, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Hong Kong, Irlanda, Japón, Estados Unidos, Canadá, Holanda, Alemania, Corea, Colombia, Grecia, Portugal, Suiza, Egipto, Jordania, Venezuela; donde se ha desarrollado la corresponsabilidad entre los servidores públicos y la evolución de su desempeño con base en resultados; así como la aceptación satisfactoria del gobierno a favor de la transparencia en las acciones gubernamentales. Por otra parte, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) también ha emitido información documentada y lineamientos relacionados con la elaboración de parámetros e indicadores de medición para diferentes acciones de gobierno, y no sólo las económicas (como ejemplo se puede mencionar la reciente publicación en 2003 de la Evaluación del Desempeño Ambiental para México, cuyo principal objetivo es ayudar a mejorar los resultados en la gestión del medio ambiente tanto en lo individual como en lo colectivo. El desempeño ambiental se evalúa en términos del grado de cumplimiento de los objetivos nacionales y los compromisos internacionales. Estos objetivos y compromisos pueden ser de carácter general o específico, cuantitativos precisos o para determinar las medidas que deban tomarse. La evaluación del desempeño ambiental se ubica también en el contexto de los alcances ambientales históricos, el estado actual del medio ambiente, la dotación física de recursos naturales del país, sus condiciones económicas y sus tendencias demográficas).

Lo mismo ocurre al hablar de la Administración Pública, pues se planta su relación intrínseca con el gobierno, actor determinante en su reforma iniciada hace aproximadamente dos decenios; poniendo mayor énfasis en la administración de nuestro país, y ubicada en el contexto del nuevo Estado Mexicano.

El Capítulo 2, “*La Planeación y la Presupuestación en México. El Antes y el Después*”, se puede decir que está compuesto por dos grandes apartados: uno técnico, que expone conceptos clave en la comprensión de los procesos de planeación y presupuestación; y para el manejo adecuado de la información presentada en este trabajo de investigación; y uno más de fondo, que explica la experiencia de la planeación en México a partir de lo que se ha denominado como tres grandes momentos; un análisis del antes y el después de la presupuestación en el contexto nacional; y los principales alcances de la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), donde –cabe señalar– se incluyen innovadores conceptos y experiencias a partir de su instrumentación en las dependencias de la administración pública federal.

Por otra parte, el contenido del Capítulo 3 “*Marco Legal para la Reforma al Sistema Presupuestario*”, hace un recorrido por la legislación nacional en donde dicha Reforma encuentra su base legal, como es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los Programas que -en su momento- de él se derivaron tales como el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE).

Asimismo, se mencionan todos aquellos aspectos que sustentan la legitimidad de la Nueva Estructura Programática Presupuestal (NEP) inscrita en la RSP, contenidos en la normatividad asociada como es el caso de la Ley de Planeación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal y su respectivo Reglamento; el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública



Federal; la Concertación de Estructuras Programáticas; y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el Capítulo 4 que lleva por nombre “*La Nueva Estructura Programática Presupuestal. Alcances y Limitaciones*”, que constituye el objetivo de este trabajo, se desarrolla ampliamente la concepción de Nueva Estructura Programática, así como sus conceptos asociados, principios, y componentes; culminando en un interesante análisis comparativo entre los alcances que ofrece esta reforma y las limitaciones detectadas a partir de su instrumentación a casi siete años de su arranque.

Finalmente, se presenta una serie de Conclusiones sobre la investigación realizada donde resaltan los avances más recientes en la implementación de la NEP en las Dependencias de la Administración Pública Federal, además de algunas propuestas denominadas Recomendaciones, principalmente enfocadas al denominado “factor humano” y al establecimiento de indicadores; uno de los mayores retos de la Reforma.

## **CAPITULO I**

### **GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Aunque todavía se vislumbra lejano el día en que desaparezcan totalmente los Estados y gobiernos nacionales, en las últimas décadas las fronteras han dejado de ser obstáculos insalvables para las actividades económicas y financieras en todo el mundo.

La incertidumbre financiera que viven las principales bolsas internacionales, la devaluación del dólar y otras divisas europeas con respecto al marco alemán (en aquel entonces) y al yen japonés, la reciente entrada en vigor del euro como moneda común, así como los peligros de quiebra del sistema monetario internacional, evidencian los alcances de este vasto proceso que los estudiosos han identificado como la globalización mundial.

La creciente interconexión que guardan las economías de los países – independientemente de la distancia geográfica que los separe- quedó al descubierto con toda nitidez no sólo en los estragos que provocó la crisis financiera mexicana del año de 1994 (el llamado “efecto tequila”) en otras economías de América Latina, sino en los móviles que obligaron al gobierno de Bill Clinton a implementar un rescate multimillonario para México, en el entendido que el desastre de su vecino del sur tendría consecuencias verdaderamente alarmantes en lo económico y político para el propio Estados Unidos.

Por ello, no es descabellado afirmar que el mundo ha entrado desde hace algunos años en una etapa en la que cualquier crisis nacional se convertirá, en un abrir y cerrar de ojos, en un problema de alcance global: la economía y las finanzas se han globalizado. También se ha generalizado la idea de que en los últimos años los problemas del crecimiento, la pobreza, el deterioro del medio ambiente, las

migraciones poblacionales y el narcotráfico han adquirido un carácter global cuya solución requiere del concurso de todos los países del mundo.

En unos cuantos lustros hemos visto cómo se ha globalizado la economía mundial, cómo van surgiendo poderosos bloques económicos regionales que tienden hacia la integración. En unos cuantos meses hemos visto cómo se modificaron las viejas alianzas militares heredadas de la época de la guerra fría, y cómo se intentan imponer un nuevo orden mundial unipolar bajo la égida de la *pax americana*.

Uno de los signos que más llaman la atención del proceso de globalización es el hecho de que, cada vez en mayor medida, las empresas transnacionales son las que están concentrando las decisiones que determinan –por encima de los Estados- la producción, el desarrollo tecnológico, el empleo, las balanzas comerciales, los flujos de capital y hasta los niveles de vida de la población de muchos países del mundo. Los empresarios de hoy, pues, no sólo tienen poder económico, sino también poder político.

La ideología no ha escapado a esta tendencia homogeneizadora mundial. Al calor del desmoronamiento de los países del *socialismo real* hemos presenciado nuevos intentos de hegemonía ideológica, ejemplificados en la ideal del *fin de la historia* que proclamó Fukuyama, o en la desmedida propaganda a favor del neoliberalismo.

Hoy no sólo se globaliza la ciencia, el mercado, el capital financiero, el «pensamiento único» y el estilo de vida norteamericano y la pobreza, también se globaliza (o mundializa) la demanda de justicia, de paz, de libertad, de democracia, de tolerancia. El conflicto principal es, más bien, el que opone las fuerzas de integración y las de desintegración, y este conflicto se da entre naciones, entre macro regiones, entre religiones, entre civilizaciones, y también en el interior de cada una de ellas, y en cada uno de nosotros. Nos topamos, pues, no

sólo con globalización económica, sino informativa, ecológica, de la cooperación del trabajo respecto a la producción, y cultural.

## 1.1 GLOBALIZACIÓN

*Globalización* es sin duda la palabra peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos y próximos años. Hoy en día resulta común el término, y bajo éste se intentan sintetizar las tendencias recientes de desarrollo capitalista mundial, las cuales pueden resumirse en las siguientes<sup>1</sup>:

a) La emergencia de una gran transformación generada por la llamada tercera revolución tecnológica e industrial, impulsada, a su vez, por la electrónica, la informática, la automatización, el uso de nuevos materiales y la biotecnología en los procesos productivos.

b) Un nuevo esquema de producción global que integra en un gran número de países, vía la descentralización, toda una serie de procesos tales como la producción de partes, componentes y servicios en un ámbito que ahora tiene por sede lo que ha dado en llamar la “gran fábrica mundial”.

c) La acelerada integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, fenómeno impulsado fundamentalmente por medio de la apertura comercial y la eliminación de barreras.

d) La formación de tres grandes bloques regionales en Europa, América del Norte, y Asia, cada uno de los cuales está siendo liderado por los tres más poderosos países del mundo: Alemania, Estados Unidos y Japón, respectivamente.

---

<sup>1</sup> “La Aldea Global”, en El Financiero. 19.7.1995, p. 2.

e) La formación de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas, a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva.

f) La crisis de las ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista, tendencia manifiesta en la desmedida propaganda que trata de imponer al neoliberalismo como la única corriente de pensamiento capaz de explicar los fenómenos de la globalización en curso. (El Financiero)

Bajo estas tendencias, en el último lustro del siglo XX el capitalismo se presenta, cuando menos hasta ahora y después de la debacle de la Unión Soviética y el mundo socialista, como la única alternativa de sistema de organización económica y social a nivel internacional.

Asimismo, de acuerdo con Ulrich Beck<sup>2</sup>, es aquel proceso dialéctico (por que es producto de la modernización, del devenir de un modelo económico que promueve o conlleva a la acumulación de la riqueza. Así desde el colonialismo –modelo colonia/metrópoli- ha habido intercambio económico, cultural, social, político, etc.) mediante el cual los Estados nacionales soberanos se entremezclan, se relacionan, coexisten, interactúan, se imbrican, e incluso se anulan, a través de actores transnacionales (supra nacionales) y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados.

Para Anthony Giddens, “la globalización significa la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil, y, relacionada básicamente con todo esto, una cosa que es al mismo tiempo

---

<sup>2</sup> Cfr. Beck, Ulrich. **Qué es la globalización**. Paidós, Madrid, 1999, p. 30: “...el concepto de globalización se puede describir como un *proceso* que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras cultura... En este complejo marco de relaciones se pueden reformular las preguntas tanto sobre las *dimensiones* como sobre las fronteras de la globalización resultante...”

familiar e inasible –difícilmente captable- que modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder”<sup>3</sup>. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones traspasan las fronteras, como si éstas no existieran. Inclusive cosas, personas e ideas que los gobiernos mantendrían, si pudieran, fuera del país (drogas, emigrantes ilegales, críticas a sus violaciones de los derechos humanos) consiguen introducirse. Así entendida, la globalización significa la muerte del apartamiento, el vernos inmersos en formas de vida trasnacionales a menudo no queridas e incomprensidas.

### **1.1.1 Globalismo, globalidad y globalización**

Por *globalismo* se entiende “la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo... y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica”<sup>4</sup>, dando al traste con el resto las tareas de la política, tales como delimitar bien los marcos jurídicos, sociales y ecológicos dentro de los cuales la propia economía tiene lugar. En resumen: el mercado sobre el quehacer político.

Asimismo, la *globalidad* se refiere primordialmente a la sociedad mundial como la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado nacional ni están determinadas (ni determinables) a través de ésta<sup>5</sup>. Así, de acuerdo con ésta, la sociedad mundial se ha vuelto una pluralidad sin unidad<sup>6</sup>.

La globalidad nos recuerda que nada de cuanto ocurra en el mundo podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias,

---

<sup>3</sup> Giddens, Anthony. **La Tercera Vía**. p. 72

<sup>4</sup> Beck, Ulrich. **Qué es la globalización**. Paidós, Madrid, 1999, p. 27.

<sup>5</sup> *Ibidem*,. p. 28

<sup>6</sup> Albrow, Michael. **Globalidad y diversidad cultural**, *Parlante* (Cuzco), nº 70: 27-28. 2000.

catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos deberemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres.

La globalidad quiere decir que se rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional, y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales.

Por otro lado, *globalización* como ya dijimos, es seguramente la palabra peor empleada y menos definida de los últimos y de los próximos años.

La *globalización* no apunta precisamente al final de la política, sino simplemente a una salida de lo político del marco categorial del Estado nacional y del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer político y no político<sup>7</sup>. La nueva retórica de la globalización (de la economía, de los mercados, de la competencia por un puesto de trabajo, de la producción, de la prestación de servicios y las distintas corrientes en el ámbito de las finanzas, de la información y de la vida en general).

Los presupuestos del Estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructuras, así como el poder organizado de los sindicatos, el súper elaborado sistema de negociación de la autonomía salarial, el gasto público, el sistema impositivo y la “justicia impositiva”, todo ello se disuelve y resuelve, bajo el sol del desierto de la globalización, en una exigencia de configuración política. Las respuestas no siguen ya el viejo esquema derecha-izquierda de la práctica política.

---

<sup>7</sup> Beck, *Op. cit.*, p. 28.

Los empresarios ahora no sólo tienen poder económico, sino también poder político. Socavan las economías a través de la exención de impuestos por parte del Estado, pues en esta lucha por asegurar puestos de trabajo, se reducen o “simplifican” las políticas y se eliminan las trabas a la inversión (eliminación de normatividad sindical, fiscal, asistencial, etc.).

Ahora bien, la *globalización* es distinta al sistema mundial capitalista surgido a partir del colonialismo. Su singularidad radica en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico, y militar.<sup>8</sup>

Globalización significa también *ausencia* de Estado mundial; sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial. Un capitalismo globalmente desorganizado donde no existe ningún poder hegemónico ni ningún régimen internacional, ya de tipo económico o político.

### **1.1.2 Tipos de globalización**

Con base a lo anterior, nos topamos con que no sólo hay *globalización económica* sino también *informativa, ecológica, de la cooperación del trabajo respecto a la producción, cultural, y social.*

*Globalización económica:* La globalización económica no hace sino consumir lo que se alienta intelectualmente mediante la postmodernidad, y políticamente mediante la individualización. El diagnóstico es el siguiente: el capitalismo se queda sin trabajo y produce desempleo. Con esto se quiebra la alianza histórica

---

<sup>8</sup> Held, David. “*La democracia y el orden global*”. Buenos Aires, 1ª. Edición, 1997, Editorial Paidós, p. 77.



entre sociedad de mercado, Estados asistencial y democracia que hasta ahora ha integrado y legitimizado al modelo occidental. Hoy en día, se puede invertir en un lugar, producir en otro, pagar un impuesto en algún otro y residir en uno distinto.

Entre las peculiaridades distintivas de la globalización económica se puede mencionar:

- Se pueden exportar puestos de trabajo: donde son más bajos los costes laborales y las cargas fiscales a la creación de mano de obra.
- Repartir el trabajo por todo el mundo a través de la informática.
- Hacer pactos globales con vistas a condiciones más suaves y favorables para el mercado, y hasta castigar a los Estados que no se vean amigables con nuestros intereses mercantiles.
- Distinción clara entre *lugar de inversión, lugar de producción, lugar de declaración fiscal y lugar de residencia*.

*Globalización informativa:* Hoy en día la información no sólo tiene resonancia en el lugar en la cual ésta se produce, sino que ahora su alcance desborda las fronteras del espacio en el que ésta se desarrolla. Los medios de comunicación se han convertido no sólo en comunicadores, sino en una especie de cajas de resonancia que reproducen la información de todo el mundo por todo el mundo, viniendo a ser formadores de opinión. En cuestión de segundos podemos ser partícipes de un suceso que se está llevando a cabo en “tiempo real” al otro lado del globo. En breve, la soberanía de la información del Estado nacional como parte de la soberanía política ha pasado a mejor vida.

*Globalización ecológica:* A partir de la concepción de que la raza humana, con sus respectivas desigualdades y combinaciones, cohabita en el mismo planeta, la cuestión de la protección y conservación del medio ambiente se ha vuelto prioritaria a nivel global, puesto que hoy en día las repercusiones del deterioro de una zona del planeta serán expansivas al resto de las regiones. Así, hoy en día, la

ecología es motivo de coaliciones y asociaciones sociales y nacionales (en forma de partidos políticos, ONG's, Convenios, Cumbres, Protocolos, Foros), y los gobiernos y entidades supranacionales dedican recursos humanos, financieros y tecnológicos a este tema.

*Cooperación del trabajo respecto a la producción.* Este entramado de la globalización va muy ligado a la nueva división del trabajo. Ya no existe necesidad de que los operarios trabajen juntos en un lugar concreto para producir determinados bienes o servicios. Los puestos de trabajo se pueden exportar, lo que no impide que, al mismo tiempo, los empleados cooperen transnacional o transcontinentalmente, o presten servicios concretos en contacto directo con el destinatario o consumidor. Así, hoy en día se pueden repartir (teóricamente) procesos de trabajo y de producción en todo el globo terráqueo, pagados a la tarifa más baja, y sin embargo, consiguiéndose el rendimiento económico deseado.

Recordemos el caso del recién convenio de cooperación y/o colaboración que firmó México con Corea/China para "repartirse" el proceso de producción de sandalias de piel; a efecto de que nuestro país no quede totalmente excluido dentro de la competencia internacional en la industria del ensamble o maquila de productos, puesto que desde algunos años países como Corea, China, Malasia, Singapur, Taiwán, se han posicionado como la mano de obra más barata del mundo.

*Globalización cultural:* Es innegable que el mundo moderno impone cada vez más la necesidad de una cultura planetaria. Y el avance de ésta, en alguna medida, conlleva la reestructuración de aquéllas. Según los defensores de la identidad, la tendencia es la de la homogeneización cultural, pero es innegable que asistimos a un proceso en el cual la globalización se convierte en alimento de la diversidad. La circulación extensiva de información por todo el mundo es consumida ahora por identidades dispares que incorporan al discurso global su propia disparidad, sus

propias diferencias. Por tanto, la globalización cultural se ve reflejada no sólo en el tránsito de individuos por el planeta y su interacción con un entorno distinto al de su origen, sino en el intercambio de música, costumbres, ideas, religiones, filosofías, religiones, arte, cocina, literatura, información, etc.

*Globalización social.* Organizaciones como “Green Peace” no sólo detenta matices propios de la globalización económica o política, sino que también es producto de la globalización de la sociedad civil. Hoy en día, la sociedad se organiza desde distintos puntos de la tierra para la consecución de un interés común. Recordemos el caso de los llamados “globalifóbicos” –hombres y mujeres de diversas edades, nacionalidades, religiones y filosofías donde su principal postulado es la lucha contra el neoliberalismo salvaje y sus consecuencias tales como desigualdad y pobreza exacerbada- que a pesar de su aversión hacia la globalización económica (en términos de esta investigación sería “globalismo”), tienen que reconocer que precisamente son producto de aquello contra lo que se revelan.

### ***1.1.3 Los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales de la globalización***

Existen muchas teorías respecto a qué ha motivado la globalización, entendiéndose por ésta de acuerdo a la definición del diccionario como “el proceso de hacer global”. Para tal efecto, como ya se mencionó, el que impulsó la economía global fue la internacionalización del comercio después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, también los eventos que han propiciado la globalización, no sólo se han dado en el ámbito comercial sino también en la información, capital, bienes y servicios e ideas plasmadas a través de la integración de organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.

La globalización se puede entender desde dos puntos de vista:

1. A nivel macro, se puede definir como el resultado de un proceso histórico que promueve el cambio hacia un modelo de economía de mercado en el cual no hay barreras para el comercio internacional y tiene lugar una cohesión social.
2. A nivel micro, es el resultado de un crecimiento en el uso de formas flexibles de producción que tienden a una aplicación internacional en lugar de una nacional.

Los mercados financieros integrados por empresas constituidas por capital, bienes o servicios e información, han entrado hacia la globalización ya que tratan de conseguir fondos de cualquier país y así no se limitan a los mercados financieros domésticos; ni tampoco los inversionistas de un país están restringidos a invertir en el mismo.

De acuerdo con Rolando Cordera<sup>9</sup>, los factores que han llevado a la integración de los mercados financieros a nivel mundial son:

1. La liberalización de los mercados y de las actividades de los participantes en el mercado dentro de los principales centros financieros del mundo
2. Avances tecnológicos para monitorear los mercados mundiales, ejecutar órdenes y analizar las oportunidades financieras y,
3. La institucionalización cada vez mayor de los mercados financieros.

La intensificación de los procesos de regionalización y globalización, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, contribuyó simultáneamente a la expansión de las responsabilidades funcionales del Estado democrático liberal y a la erosión de su capacidad para atender solo, de forma efectiva, las demandas planteadas por sus poblaciones. Bienes, capital, gente, conocimiento, imágenes, comunicaciones y armas, así como crímenes, cultura,

---

<sup>9</sup> Cordera, Rolando. "*Estado, y Economía en México: La Perspectiva Histórica en Economía de América Latina*", No. 3, México, CIDE, 1999, p. 59.

contaminantes, drogas, modas y creencias, fluyen vertiginosamente a través de las fronteras territoriales. Los movimientos y las relaciones sociales y las redes transnacionales proliferan en casi todas las áreas de la actividad humana. La existencia de sistemas globales de comercio, finanzas y producción liga la prosperidad y el destino de los hogares, las comunidades y las naciones de todo el planeta. Porque las relaciones y actividades sociales ya no se detienen, las fronteras territoriales resultan cada vez más insignificantes.

#### *ASPECTOS ECONÓMICOS:*

Anteriormente nos habíamos preocupado de definir la globalización. Este fenómeno que se sobrepone al manejo previo de la economía y del mercado mundial, una situación excedentaria provista por una enorme movilidad y concentración de capitales, que no ha implicado un crecimiento de la producción, y que viene a corresponder a un período de depresión de la economía global, maquillado por un crecimiento técnico y un discurso hasta cierto punto crítico del viejo papel del estado en la economía, pero que no amaga la existencia del capitalismo y de sus mecanismos de soporte --el valor y el estado.

La globalización contiene una fuerte presencia de apariencias, entre otras, la de la efectividad y la abundancia. Este hecho sorprende por sí mismo, ya que en las últimas décadas el capitalismo a nivel mundial ha estado viviendo en una crisis que no ve hasta ahora alguna salida. De hecho, no se puede hablar de crecimiento, aunque sí de grandes traslados de valor hacia el interior de algunos bloques (como el Grupo de los Ocho<sup>10</sup> -G8-) que han permitido al sistema continuar alimentando su sobre vivencia.

Algunos factores que se censuran y que han empujado la globalización, concediéndole aliento al capital transnacional, han sido:

---

<sup>10</sup> Conformado por Canadá, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, y Rusia.

1) De carácter distributivo: a lo largo de los veinte últimos años se han logrado imponer severos recortes a la capacidad adquisitiva del sector trabajo. Al respecto puede hablarse de un derrumbe mundial de los salarios. Y aún de un crecimiento generalizado del desempleo y de la pobreza, y de un crecimiento paralelo de la concentración del capital. Según Fortune<sup>11</sup>, en 1992, los cien más ricos del mundo poseían 450 000 millones de dólares. Los 358 más ricos--según un último informe de Naciones Unidas--ganan más que 2 mil trescientos millones de individuos. En 1996, la revista Forbes<sup>12</sup> indicaba que para un país como México con un acrecentamiento de la línea de pobreza extrema, crecía también el número de millonarios (todos vinculados a la globalización "neoliberal") de 10 a 15.

La nueva fórmula del capitalismo global es capital sin trabajo, igual a desempleo. Por eso, hoy se habla de que las empresas pueden producir bienes y servicios, e incluso están más dispuestas a la inversión en países en desarrollo, pero se encuentran con que no hay mercado donde colocar sus productos debido a la raquílica capacidad de compra de la población de ese país en específico o a que de plano no hay flujos de capital: la gente no tiene dinero.

La distribución del capital ha favorecido al sector financiero y especulativo. Buena parte de las colocaciones bursátiles son golondrinas (pero con pico de águila) que fundan su presencia en elevadas ofertas de ganancia rápida (otra forma de extracción de valor). En México el 98.6% de la inversión extranjera se sitúa actualmente en la Bolsa Mexicana de Valores, y sólo el 1.4% en inversiones directas<sup>13</sup>.

2) De carácter financiero-tributario: son inmensos los capitales que succionan el centro de la periferia, conformados a partir de remesas de intereses de deuda, que dan su contribución al sostenimiento de la banca trasnacional. La remesa de capitales por esta vía desde América Latina ha venido a reforzar una situación de

---

<sup>11</sup> Fortune, 7.8.1992

<sup>12</sup> Forbes, 2.5.1996.

<sup>13</sup> Informe 2002. Bolsa Mexicana de Valores. P. 54.

dependencia y de no desarrollo. Con el crecimiento de inversiones de cartera, se ha acrecentado esta tendencia tributaria. El tremendo potencial ganado así por las trasnacionales explica los inmensos capitales invertidos en las gigantescas fusiones de los últimos años. No es extraño que entonces, los centros de acumulación se hayan tornado extremadamente atractivos para dirigir las colocaciones y depósitos de los súbditos multimillonarios del retraso. Sólo los depósitos de mexicanos adinerados en la banca norteamericana, alcanza una suma de 80 mil millones de dólares<sup>14</sup>.

3) De carácter expropiatorio en directo: provisto por las privatizaciones a nivel mundial. Este recurso permitió la apropiación y rápida entrada en circulación con dirección hacia el sistema trasnacional, de inmensas inversiones públicas o de carácter social, en lo que vino a ser la extorsión de patrimonios colectivos de naciones completas en favor de empresas internacionales y de sectores de la clase política desnacionalizadora.

4) De carácter ilegal y criminoso también en directo: que surge de la constante inyección hacia el sistema financiero e industrial de valores procedentes del narcotráfico en todos los continentes. Sólo en los EEUU, el monto multimillonario de estas actividades, y a través de muchos años, da a imaginar una situación en donde esos valores no han quedado atesorados sino que se han fusionado y "legalizado" ampliamente con el sector regular de la economía, y naturalmente, con las cúspides de la pirámide de ingresos. Los EEUU, principal consumidor, (con 12 millones de consumidores, y en donde la mitad necesita de tratamientos de rehabilitación), utiliza dos escalas para medir la importancia del tráfico de drogas. Uno funciona a nivel de producción, una evaluación algo incompleta pero con números. La otra, a nivel de distribución, en el interior de los EEUU, que no tiene cifras conocidas, pero que fácilmente puede decuplicar el valor de la anterior.

---

<sup>14</sup> 2002 Regional Report: Latin America and Caribbean. *Introduction*. OCDE. P. 7

5) El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales. Como se menciona en párrafos anteriores, los empresarios ya no sólo tienen poder económico, sino que también ahora poseen influencia en la toma de decisiones de los gobiernos que muchas veces tienen que supeditarse o subordinarse a sus intereses económicos para poder atraer inversiones y así generar empleo para su población.

6) El problema de la pobreza global, que no sólo es un problema económico, sino también social, ecológico y político. La pobreza es un tema que hoy por hoy tiene altos costos políticos. Si observamos un poco, la mayoría de los partidos políticos –no sólo de México, sino de América Latina- han tomado como estandarte de lucha electoral “el combate a la pobreza”, a través de incrementar el gasto social, de la creación de políticas públicas y programas diversos dirigidos a su combate, del establecimiento de instituciones dedicadas a su atención y erradicación, entre muchas otras instrumentaciones.

Así, inclusive, la pobreza se ha vuelto un tema global, puesto que muchas organizaciones mundiales se están ocupando de éste, y se ha demostrado que la pobreza no sólo es causa de la injusta distribución de la riqueza, sino que además es efecto de atraso económico, así como de enfermedades, deterioro ecológico, muerte, degradación humana, pérdida de valores sociales, etc.

#### *ASPECTOS SOCIALES*

Se rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional, y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales.



Mediante la tendencia a la individualización se torna poroso el conglomerado social, la sociedad pierde conciencia colectiva y, por ende, su capacidad de negociación política.

No hay un nuevo concepto o imagen de lo social, que lleen a la sociedad con el Estado y se restablezca su enlace. Estado y sociedad ya no se definen e identifican el uno a la otra. Entonces, por un lado, tenemos la sociedad de los Estados (nacionales) que sería como la versión clásica; y la de las múltiples organizaciones transnacionales, actores, grupos e individuos varios que tejen y destejen un vasto entramado de relaciones sociales.

Debido a lo anterior, la sociedad ya no está organizada políticamente, más bien está afiliada a distintas organizaciones (de diversas corrientes) que, con base en la coyuntura en la que ésta se encuentre, le satisfaga a través de la persecución de un interés afín a sus necesidades de ese momento específico. Por eso, hoy en el mundo hay más de 4000 religiones, sectas u otra clase de agrupaciones religiosas; y aproximadamente 6000 asociaciones civiles de carácter global, entre otros.

El establecimiento de corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura, como por ejemplo, McDonalds, Coca Cola, Ford, BMW, MTV; promueven una homogenización de los valores y rasgos culturales de cada región o país dentro del globo; eliminando las diferencias naturales y propias (puesto que le dan razón de ser a cada grupo étnico-cultural y son precisamente éstas las que determinan la diversidad) que existen entre las razas pobladoras del mundo.

El problema de los daños y atentados ecológicos globales. La ecología ya no es sólo un problema de contaminación de aire, mares y suelo; ni siquiera es una cuestión de protección y conservación de las cientos de millones de especies de flora y fauna que hoy se encuentran amenazadas en desaparecer (sin olvidar las que ya están extintas). Se trata, pues, de la conservación del planeta que todos

los seres humanos compartimos sin importar quién contamina más que quién, pues el efecto es “global”: todos nos veremos amenazados ante un inminente deterioro ecológico (reflejado en el cambio climático, calentamiento de la tierra, sequías, huracanes, nevadas, etc.) y que, curiosamente, el país que más desechos tóxicos y contaminación arroja a la atmósfera (Estados Unidos) es el que a menos tratados, convenios y acuerdos está adherido, a nivel mundial; para contener este problema.

### *ASPECTOS POLÍTICOS*

La “política” ya no sólo es actividad exclusiva y propia del Estado, sino que otras organizaciones (grandes trasnacionales o entidades supranacionales) la determinan y se benefician de ella.

De acuerdo con Held, la globalización ha dejado ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional, y nos enfrentamos a una época de política post internacional en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas trasnacionales y movimientos sociales y políticos también trasnacionales. Esto es, los grandes empresarios ya no sólo poseen poder económico, sino que también poseen poder político, poder en la toma de decisiones que configurarán las directrices de un Estado.

La sociedad global ya no se identifica con el Estado nación, puesto que ha habido una revolución pero sin cambio. Esto es, no se han creado las condiciones legales necesarias para la adaptación de esta nueva sociedad global al nuevo Estado global.

Establecimiento de una exigencia, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos como el principio de la democracia.

## ASPECTOS CULTURALES

La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación permea los usos y costumbres de cada Estado-nación. Ya sea en sociedades arcaicas, tradicionales o modernas, la pretensión particularista (etnicista, nacionalista, indigenista, multiculturalista) de mantener la cultura «propia» a salvo de contaminación de las demás coincide con la occidentalización uniformadora en el mito obcecado de que la humanidad se acantona enteramente en una sola de sus plasmaciones históricas, y también en el menosprecio hacia las riquezas culturales de las restantes sociedades. Cada cual a su modo repercuten conjuntamente en obstruir el nacimiento de una humanidad integrada y plural.

Es innegable que el mundo moderno impone cada vez más la necesidad de una cultura planetaria. Y el avance de ésta, en alguna medida, conlleva la reestructuración de aquéllas. Lo que no está decidido es el modelo a seguir, que no tiene por qué ser el de la homogeneización tecnoindustrial y cultural.

La modernización, de la que la globalización no es más que un efecto, no parece que pueda ser reversible ni evitable. Hace desaparecer modos de vida tradicionales, pero ofrece otros modos modernos a los que en realidad nadie está dispuesto a renunciar, si puede elegir libremente. Por eso, la noción de «identidad cultural» colectiva se vuelve un absoluto peligroso, una idea simplificadora, reduccionista y deshumanizadora.

La globalización, por su lado, no debe confundirse con su versión reducida a la faceta económica o financiera, pues más allá de sus innegables destrucciones y riesgos, y de los desniveles que provoca, no sólo extiende las posibilidades para cada individuo humano de acceder a otras culturas, sino que abre caminos para la mejor defensa de la propia cultura, que estriba en una política de promoción por el

mundo unificado en que vivimos. Como escribe un autor suramericano, con la condición de que se mundialice y profundice la democracia:

“La globalización no va a desaparecer a las culturas locales; todo lo que haya en ellas de valioso y digno de sobrevivir encontrará en el marco de la apertura mundial un terreno propicio para germinar (...) Un renacimiento de las pequeñas culturas locales devolverá a la humanidad esa rica multiplicidad de comportamientos y expresiones, que (...) el Estado-nación aniquiló”<sup>15</sup>.

El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto. En el plano de los hechos, ninguna de las sociedades contemporáneas dispone de clausura operacional en su organización; es decir, su identidad está constituida por una red de procesos de intercambio que traspasan, hacia dentro y hacia fuera, el espacio propio de la red interna de cada sociedad. Si siempre hubo una apertura a la transmisión cultural, hoy ya no es posible la clausura organizativa para ninguna sociedad humana.

En un mundo donde la recombinación cultural se está efectuando no sólo entre poblaciones y a largo plazo, sino incluso directamente entre individuos (por medio del mercado, los viajes, los multimedios, o Internet), poniendo de manifiesto la comunidad cultural de toda la humanidad, la cuestión no es ya discutir si tiene sentido la unificación planetaria, sino cómo contrarrestar los desequilibrios que amenazan con hacerla estallar. No bastará el enfoque del llamado multiculturalismo, que no previene los efectos disgregadores. La misma idea de «pluralismo cultural», cuya aceptación general aún esperamos, deberá un día ser sustituida por la de *cultura pluralista*.

---

<sup>15</sup> Vargas Llosa, Mario. “**Las culturas y la globalización**”, *El País*, (Madrid), 16 abril: 13-14. 2000

## 1.2 EL ESTADO-NACIÓN EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

### 1.2.1 *El Estado moderno*

De acuerdo con Held los Estados modernos se desarrollaron como Estados-nación: aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos. Esta concepción subraya las innovaciones más importantes que presenta el Estado moderno: *territorialidad, control de los medios de violencia, estructura impersonal de poder, y legitimidad*.<sup>16</sup>

Así, el Estado moderno llegó a ser la forma suprema de Estado porque logró organizar exitosamente los medios para financiar la guerra, los recursos económicos y las pretensiones de legitimidad. Los Estados modernos se movilizaron de forma efectiva para la guerra, para impulsar la actividad económica (la expansión capitalista) y para legitimarse a sí mismos. Fue en la intersección de estos peculiares procesos formativos donde emergieron la organización y la forma distintiva del Estado moderno.

La consagración del sufragio universal, entre otras instituciones democráticas liberales, también se puede considerar una forma de legitimación del Estado naciente.

El sistema interestatal se desarrolló en el contexto de dos procesos clave: la afirmación de la soberanía estatal y la difusión global de las nuevas relaciones económicas a través de los mecanismos económicos capitalistas. Los Estados miran tanto hacia adentro, hacia sus poblaciones, como hacia fuera, hacia el orden estatal creado y mantenido por ellos mismos.

---

<sup>16</sup> Held, *Op. cit.*, p. 71.

El modelo de Westfalia de la soberanía estatal, por ejemplo, garantizó a cada Estado el derecho de gobernar en sus propios territorios, consagrando, en última instancia, el principio del poder efectivo; en adelante, el dilema de seguridad atrapó a todos los Estados en una situación de permanente conflicto, real o potencial.

El desarrollo del sistema de las Naciones Unidas no alteró de forma fundamental la lógica y la estructura del orden westfaliano. Los Estados poderosos aumentaron su autoridad mediante la arrogación de facultades especiales. No obstante, el sistema de la ONU contiene dentro de él desarrollos políticos y legales que apuntan a la posibilidad de un nuevo principio organizativo de los asuntos mundiales. Esta perspectiva, sin embargo, está en clara tensión con la forma y la dinámica del sistema de Estados.

### **1.2.2 Las crisis del Estado**

La globalización, un proceso que se retrotrae a las primeras etapas de la formación del Estado y la economía moderna, sigue configurando y reconfigurando la vida política, económica, social y cultural, aunque sus impactos son diferentes en cada uno de los Estados individuales. La expansión de las relaciones sociales a través del tiempo y el espacio mediante una variedad de dimensiones institucionales (tecnológica, organizativa, legal y cultural), y su intensificación dentro de estos dominios institucionales, crearon nuevos problemas y desafíos para el poder del Estado y el sistema interestatal. Contra este telón de fondo, la efectividad y la viabilidad del Estado-nación territorialmente demarcado y soberano parecen sufrir importantes alteraciones. Cuál es la magnitud exacta de estas alteraciones, es un problema todavía pendiente; especialmente porque el Estado-nación sigue concentrando lealtad, como idea y como institución.

Cuando se evalúa el impacto de las disyuntivas de la globalización, es importante tener en cuenta que la soberanía se ve erosionada sólo cuando es desplazada por

formas de autoridad “más elevadas” y/o independientes que recortan la base legítima del proceso de elaboración de decisiones en el marco nacional. La soberanía, es pues, la autoridad política de una comunidad que tiene el derecho reconocido de ejercer los poderes del Estado y determinar las reglas, regulaciones y medidas dentro de un territorio determinado.

La crisis del Estado impone la necesidad de reconstruirlo; la globalización, el imperativo de redefinir sus funciones.

Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales la protección de sus respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades –y la conveniencia- de que el Estado continúe ejerciendo ese papel, disminuyeron grandemente.

Su nuevo papel es el de garantizar la universalidad de los servicios de educación básica y de salud, financiando la formación del capital humano, y promover la competitividad internacional de las empresas. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en los servicios públicos monopólicos, en las inversiones en infraestructura- una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino y fundamentalmente, que capacite a los agentes económicos para competir a nivel mundial-.

La globalización modificó el papel del Estado: el análisis de la intervención gubernamental ahora se dirige casi exclusivamente a hacer posible que las economías nacionales se desarrollen y sustenten condiciones estructurales de competitividad a escala global.

## **LA CRISIS ECONÓMICA**

La gran crisis económica de los años ochenta tuvo como causa fundamental la crisis del Estado- una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social, una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado- en el sentido de que éste, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica.

El Estado, pues, entra en crisis fiscal, pierde el crédito público en grados variables, al tiempo que ve disminuir, cuando no desaparecer, su capacidad de generar ahorro obligatorio, a medida que el ahorro público, que era positivo, se va haciendo negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye en forma dramática. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado se vincula, por una parte, con el carácter cíclico de la intervención estatal, y por otra parte, con el proceso de globalización, que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales.

Luiz Carlos Bresser Pereyra señala que, “en los años cincuenta se convirtió en un lugar común la idea de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de acumulación de capital, así como de que le cabía la responsabilidad de garantizar una razonable distribución de la renta. Con esta idea, los éxitos alcanzados llevaron a un crecimiento explosivo del Estado, no sólo en el área de la regulación, sino también en el plano social y en plano empresarial. Para esto, creció la carga tributaria, que era de 5 a 10 por ciento a comienzos de siglo, para alcanzar de 30 a 60 por ciento del Producto Interno Bruto de los países, y aumentó el número de burócratas públicos que ya no se limitaron a desempeñar las tareas clásicas del Estado.

El Estado se tornó un Estado Social-Burocrático, en la medida en que, para



promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente, como funcionarios públicos, docentes, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etc. Entonces, como acontece siempre, con el crecimiento, con el aumento de su capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, comenzaron a aparecer las distorsiones. Las transferencias del Estado fueron capturadas por intereses particulares de empresarios, de la clase media y de burócratas públicos

Las empresas estatales, que inicialmente se revelaron como un poderoso mecanismo de realización del ahorro forzoso, en la medida en que producían ganancias monopólicas y las invertían, al poco tiempo vieron como se agotaba ese papel, al tiempo que su operación se evidenciaba como ineficiente al adoptar los patrones burocráticos de administración.

En la realización de las tareas exclusivas del Estado, y principalmente en la oferta de servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática, que se revelara efectiva en cuanto a combatir la corrupción y el nepotismo en el pequeño Estado Liberal, ahora demostraba ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos-clientes en el gran Estado Social del siglo XX, haciéndose necesario su reemplazo por una administración pública gerencial”<sup>17</sup>.

En consecuencia, ya sea por la captura del Estado por intereses privados, ya por la ineficiencia de su administración o por el desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad para atenderlas, el Estado fue entrando en una crisis fiscal –una crisis fiscal que en un primer momento, a comienzos de los años ochenta, apareció como una crisis de la deuda externa-. En la medida en que el Estado veía su ahorro público hacerse negativo, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba, sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez.

---

<sup>17</sup> Bresser Pereyra, Luiz Carlos. *“Reforma del Estado para la Ciudadanía”*. Universidad de Buenos Aires, 1ª. Edición, 1999, p. 57-59.

La crisis de gobierno, que se expresaba en episodios de graves procesos inflacionarios provocó que el Estado, pasara de ser agente de desarrollo a obstaculizarlo. “Las manifestaciones más evidentes del inmovilismo del Estado fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la obsolescencia de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definió por la pérdida en mayor grado del crédito público y por la incapacidad creciente del Estado para efectuar un ahorro público que le permitiese financiar políticas públicas.

La crisis del modo de intervención se manifestó principalmente en tres formas: la crisis del Estado de bienestar en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo, y el colapso del estatismo en los países comunistas.

El carácter superado de la forma burocrática de administrar el Estado se manifestó, por una parte, en los costos crecientes de la maquinaria estatal, y por otra, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados al ciudadano”.<sup>18</sup>

### **1.2.3 La reforma del Estado**

Para diversos autores, algunos de los cuales ya hemos citado en párrafos anteriores, entre ellos Bresser Pereyra, la reforma o la reconstrucción del Estado es una respuesta al proceso de globalización en curso, que amenaza con reducir la autonomía de los Estados para formular e implementar políticas, y principalmente a la crisis del Estado, que comenzó a delinearse en casi todo el mundo en los años setenta, pero que sólo asumió su plena definición en los años ochenta.

Según éste, “una primera generación de reformas, en los años ochenta, promovió

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 63-69.

el ajuste estructural macroeconómico, a través de medidas de ajuste fiscal, de liberalización comercial y de liberalización de precios –y dio inicio a la reforma del Estado en sentido estricto, a través de los programas de privatización-. La causa fundamental subyacente a esa primera ola de reformas era la crisis fiscal del Estado; el objetivo ilusorio, avanzar en dirección al Estado mínimo deseado por los ideólogos neoliberales.

Ya en los años noventa, cuando esa propuesta demostró ser irreal desde el punto de vista económico (no producía el desarrollo) y político (no contaba con el apoyo de los electores), surge una segunda generación de reformas encabezadas por la reforma de la administración pública, que tiene como objetivo principal la reconstrucción del Estado. En la primera generación de reformas ya se hablaba de reforma administrativa, pero ésta era confundida con un mero reduccionismo. En la segunda generación, la reforma administrativa implica aplicar los principios y prácticas de la nueva gerencia pública en la implantación de la Reforma Gerencial<sup>19</sup>.

La reforma del Estado, además de la reforma administrativa, incluye también, en el plano directamente fiscal, la reconstitución del ahorro público, y la reforma de la previsión social, y en el plano político, las reformas políticas que apuntan a dar más gobernabilidad a los gobiernos a través de la constitución de mayorías políticas más sólidas.

Estas reformas, y particularmente la Reforma Gerencial, parten del presupuesto de que “un gran número de áreas, especialmente en la social y en la científica, el Estado puede ser eficiente, desde el momento en que haga uso de instituciones estratégicas y utilice organizaciones públicas no estatales para ejecutar los servicios por él apoyados, refutando así la premisa neoliberal de la ineficiencia intrínseca y generalizada del Estado.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 33.

Estas reformas constituyen, por consiguiente, una reacción a la ola neoconservadora o neoliberal que, estimulada por la crisis o por la desaceleración de la economía, planteó, a partir de los años setenta, una crítica radical al Estado Social-Burocrático del siglo XX en las tres formas que éste asumió: el Estado de Bienestar en el primer mundo; el Estado Comunista en lo que constituía el segundo mundo; y el Estado Desarrollista en el tercer mundo”<sup>20</sup>.

En breve, la Reforma del Estado tiene como objetivos hacer al Estado más gobernable y con mayor capacidad para gobernar, de manera de garantizar no sólo la propiedad y los contratos, como quieren los neoliberales, sino también de complementar el mercado en la tarea de coordinar la economía y promover una distribución más justa de la renta.

Sin embargo, según para Bresser Pereyra, las reformas llamadas neoliberales –el ajuste fiscal, la privatización, la liberalización comercial, la desregulación, la reforma de la administración pública- en verdad son, en caso de tener éxito, reformas que fortalecen al Estado en lugar de debilitarlo, devolviéndole la gestión de gobierno democrática.

Por otra parte, el concepto de Estado-nación sin duda alguna, ha sido desbordado. El Estado nacional es un Estado territorial, es decir, que basa su poder en su apego a un lugar concreto (en el control de las asociaciones, la aprobación de leyes vinculantes, la defensa de las fronteras, el dominio de su territorio, su capacidad de autodeterminarse, etc.).

Por su parte, la sociedad global, que a resultas de la globalización se ha ramificado en muchas dimensiones, y no sólo las económicas, se entremezcla con el Estado nacional, sin estar vinculada a un lugar- a través de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional.

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 34.

Y este modelo se replica en todos los pilares de la autoridad nacional-estatal: la fiscalidad, las atribuciones especiales de la policía, la política exterior o la defensa. “La soberanía en materia fiscal está ligada al concepto de control de las actividades económicas en el interior de un territorio concreto, premisa que, considerando las verdaderas posibilidades de comercio existentes a nivel global, resulta cada vez más ficticia. Las empresas pueden producir en un país, pagar impuestos en otro y exigir gastos estatales en forma de creación de infraestructuras en un tercer país”<sup>21</sup>. Adicionalmente, los llamados *contribuyentes virtuales*: son los más ricos que, por un lado, le exigen al Estado obligaciones, y por otro, le exigen la exención de impuestos.

El problema central del Estado-nación dentro del marco de la globalización es que no hay un régimen superior que controle a la sociedad global. “Los presupuestos del Estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructuras, así como el poder organizado de los sindicatos, el súper elaborado sistema de negociación de la autonomía salarial, el gasto público, el sistema impositivo y la justicia impositiva, todo ello se disuelve y resuelve bajo el sol del desierto de la globalización, en una exigencia de configuración política.”<sup>22</sup>

### 1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se refiere a la organización del sector público, y, en general, a todas las acciones -administrativas u operativas- económicas, sociales y políticas involucradas en la actuación del gobierno. Las distintas funciones que realiza el gobierno son administradas de modo similar a como lo harían los agentes privados, aunque ciertamente existen peculiaridades en el caso del gobierno que lo diferencian del sector privado.

---

<sup>21</sup> Beck, *Op. cit.*, p. 18

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 19.

La organización de la administración pública comprende al conjunto de instituciones y procesos referidos a las acciones del Estado. El crecimiento del Estado, en sus actividades, funciones y en general, su mayor complejidad, ha hecho crecer a la administración pública en áreas que tenían poca importancia a principios de este siglo. Debido a la expansión urbana, el crecimiento industrial, la aparición de nuevas funciones para el Estado, obligó a que la administración pública se volviera más especializada y que la burocracia adquiriese un mayor entrenamiento profesional, y más recientemente, tecnológico.

La administración pública está relacionada con actividades legales, contables, económicos, sociales y políticos. El mismo término de administración, originariamente referido a la gestión de empresas privadas, se ha adaptado a la gerencia y gestión pública.

La nueva administración pública<sup>23</sup> estudia, con renovadas e innovadoras teorías, nuevos temas de un modo más sistemático y riguroso. Desde los años cincuenta se estudian los siguientes temas:

- “El estudio de las políticas y la hechura de las políticas de gobierno, no sólo desde la perspectiva de la eficiencia económica sino de la interacción entre la política, la economía, la sociedad y la psicología. Ello permitiría introducir de lleno el papel del proceso político en la administración pública: la toma de decisiones, el papel del sistema electoral, las restricciones legales, la democracia o el tipo de régimen político, el bienestar social, etc.
- La técnica de “estudios de caso” desarrollada en la Universidad de Harvard a mediados de los años cuarenta ayudó a superar los tradicionales enfoques doctrinarios. El nuevo enfoque permitiría estudiar sistemáticamente algún proceso administrativo relevante para observar sus regularidades en distintos

---

<sup>23</sup> Para mayor información sobre la nueva administración pública, pueden consultarse a Luiz Carlos Bresser Pereira, op.cit, capítulo 2 “La Reforma Gerencial”, o “La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE”.

ámbitos: toma de decisiones, conducta de los administradores, medición de resultados a través de la cuantificación de distintos indicadores.

- El desarrollo de las ciencias de la conducta (psicología, sociología y antropología) se aplicó al estudio de la administración para elaborar modelos de simulación que permitieran analizar la conducta de los administradores en diferentes ambientes organizacionales e institucionales.
- La teoría de las organizaciones permitió enfocar los problemas de la administración pública referidos a las relaciones entre instituciones y la estructura de la organización. De esta forma se pueden enfocar aspectos relativos a la centralización, descentralización, concentración e integración de organizaciones, y sus consecuencias sobre los procesos administrativos”.

A mediados de los setenta, surgió una crisis en la administración pública. Para muchos se debe a que las funciones del gobierno y las demandas de los ciudadanos y grupos crecieron por encima de las posibilidades de atención razonable por parte del Estado. La crisis financiera del Estado agudizó los problemas de la administración pública, porque se carecía de los medios financieros para mantener el ritmo de crecimiento de las funciones del gobierno.

La crisis se expresó en un rápido crecimiento del empleo en la administración pública. En los países desarrollados el empleo público de todos los niveles y estructuras del gobierno llegó a representar hasta 25% del total del empleo, y en los países en desarrollo hasta de 10%. Muchos analistas identificaron esta tendencia con una mayor burocratización de las administraciones públicas y la necesidad de un presupuesto mayor sólo para mantener a los empleados públicos. Además, se criticó que la fijación de sueldos y salarios en la administración pública no obedecía al mercado, sino a consideraciones políticas. Verdad o no, el gobierno fue criticado por su ineficiencia en el cumplimiento de sus tareas.

La crisis de la administración pública se extendió a los distintos niveles de

gobierno. Además, la administración pública paraestatal constituida por las empresas públicas, organismos públicos descentralizados y fideicomisos, fue criticada por ineficiente. El argumento que usaron muchos políticos fue que el control del gobierno era muy difícil de llevar a la práctica y, que en muchos casos, a pesar de existir la obligación legal de rendir cuentas sobre la administración de los asuntos públicos, los burócratas tenían capacidad para evadir esos controles institucionales. Se dijo que aun en las democracias representativas la fiscalización del gobierno era algo difícil de alcanzar, pues la participación ciudadana era muy limitada, frente a los poderes discrecionales de los administradores.

La crisis de la administración pública en casi todo el mundo planteó nuevos desafíos al Estado. Los años ochenta fueron el inicio de una época de muchas áreas sustantivas: la asistencia social, la salud pública, el régimen de pensiones, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica. Ello supuso una fuerte presión sobre el gobierno “para hacer más con menos”, en términos prácticos el presupuesto en ciertas áreas públicas disminuyó y muchos empleos públicos se perdieron. Las demandas sobre la necesidad de reformar la administración pública crecieron entre los partidos, los grupos de interés y las organizaciones sociales. Las nuevas demandas se centraron en los siguientes aspectos:

- Nuevas formas de administración gerencial y orientada hacia el mercado. Surgieron nuevas propuestas institucionales para que las funciones públicas del gobierno se orientaran por la eficiencia, la rentabilidad y la recuperación de costos. La figura del contrato gerencial, administrativo y de resultados ha adquirido una creciente importancia como mecanismo de control de la burocracia.
- La privatización de servicios públicos tradicionales o la competencia con el mercado introdujeron en la práctica una verdadera revolución gerencial en los administradores públicos. En efecto, los administradores de correos, de servicios públicos (agua, basura, y electricidad), del transporte, etc., serían



sometidos a la presión de la competencia y la rentabilidad.

- La desregulación y simplificación de trámites para licencias y permisos han traído consigo nuevas exigencias para los burócratas tradicionales que estaban acostumbrados a la administración de procesos sobre la base de innumerables trámites.
- Las presiones por la descentralización de la administración pública han significado en muchos casos el traspaso de responsabilidades del gobierno federal a otros niveles de gobierno, locales y municipales. Ello ha significado un desafío para los burócratas de los distintos niveles de gobierno para acomodarse a las nuevas exigencias de la descentralización. Esto es especialmente importante en la federalización o traspaso de funciones gubernamentales federales a los gobiernos de los estados.
- La administración pública debe desarrollar nuevos mecanismos que permitan crear los incentivos para que la burocracia aumente su profesionalismo.
- Las técnicas de presupuestación tendrán que adaptarse a las nuevas circunstancias de un mayor control de gobierno, una competencia política más intensa y una mejor administración de los recursos presupuestarios.
- El reclamo por nuevas instituciones de control del gobierno en sus distintos niveles es creciente. Ello significará que la participación ciudadana podrá, al menos teóricamente, vigilar más a los burócratas.

### **1.3.1 Gobierno y administración pública**

El gobierno es el que planea y ejecuta la política que mantiene al sistema, es el gobierno en acción, como hemos visto que sostiene Wilson. El gobierno lo forman básicamente dos instituciones: la burocracia y el ejército. La primera es la encargada de la administración de los recursos públicos para la atención de la producción de bienes y servicios que demanda la sociedad civil y que son necesarios para el sostenimiento del sistema como tal. La burocracia se encarga de legitimar lo que legalmente le es conferido, en tanto que el ejército es el cuerpo profesional castrense que la burocracia generalmente mantiene bajo su mando

para que en caso de que la estabilidad política se rompa, mediante la fuerza, evitar el desmoronamiento del Estado.

La administración pública viene siendo ese conjunto de instituciones encargadas de utilizar los ingresos públicos que por varias vías, impuestos, deuda, producción y ventas de bienes y servicios públicos, etc., el Estado necesita para la realización de sus funciones básicas. Con el fin de acotar con mayor precisión el término, podemos decir que no forman parte de la administración pública ni el poder legislativo ni el judicial, si bien el gobierno es la suma de ellos mas el poder ejecutivo.

Los legisladores y los jueces necesitan recursos y administración propia para realizar sus tareas específicas, pero estos le son dados por la administración central, la cual está en manos del ejecutivo; por ello administración pública en el caso de México, en nuestro planteamiento se restringe al sector central (Secretarías de Estado) y al Sector Paraestatal (el universo de las empresas públicas).

### **1.3.2 La reforma a la administración pública**

Hace aproximadamente 20 años se inició, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión de los estados. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a la intervención del estado en las actividades económicas. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el "tamaño" del estado y se determinó que éste debía reducirse.

El elemento en que se sustentaron esos diagnósticos fue la carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de los años setentas. En esas circunstancias, y una vez que los neoliberales asumieron el poder político y

económico proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura de apoyo del estado, como condición para alcanzar la recuperación económica.

Su programa económico se aplicó primero en los países del primer mundo y después en los países de menor desarrollo. Así en nuestro país también se impulsó la visión económica del neoliberalismo, que concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento, y donde la disminución del tamaño del estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

### **1.3.2.1 La administración pública en México**

La organización administrativa del Estado mexicano ha desempeñado un papel fundamental en la constitución y desarrollo de un Estado nacional, cuyas características básicas reflejan todo un proceso de desenvolvimiento histórico, con profundos matices y peculiaridades que la diferencian.

La administración pública trae consigo el sello de la sociedad que la engendra y del Estado que la conforma. Por consiguiente, toda sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones que amenazan con devorarla, necesita una forma de asociación que sea capaz de mantener un cierto grado de cohesión social y ordenar a la propia sociedad en su conjunto. Esta forma de asociación de los hombres es el Estado.

La administración en general y la pública en particular interinfluyen en la sociedad. La administración pública es una parte importante del gobierno; es la ejecutora principal de las políticas que éste emprende en los diversos ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades. En sentido estricto la administración pública es tanto la acción como las instituciones públicas donde se desarrolla. Como acción

buscará que se mantengan inalterables las relaciones sociales de producción y se opondrá o prohijará su adecuación a las transformaciones que se lleven a cabo en las fuerzas productivas.

La administración se divide en dos grandes sectores: el central y el paraestatal. Con el primero atiende propiamente las funciones administrativas públicas que demanda la sociedad y que en general son de dos tipos: la recaudación de "impuestos para atender las funciones del Estado: salud, educación, en el terreno social por citar algunas, y fomento y apoyo a la inversión tanto pública como privada. Con el segundo, interviene directamente en la economía y parte del gasto público lo dedica a inversiones improductivas o productivas. En el primer caso la producción de bienes y servicios que a través de las empresas públicas realiza el Estado, no entran al mercado: es como si el sector productivo le regalara al sector gobierno los diferentes insumos que necesita para la construcción de instituciones públicas como escuelas, hospitales, carreteras, etc.

En el segundo caso los bienes y servicios que producen las empresas públicas sí se venden: electricidad, gas, petróleo, etc.

A pesar de contar con un sector que le produce riqueza, ésta por las razones señaladas anteriormente es insuficiente para satisfacer los requerimientos de recursos que tiene el Estado, como lo es en el caso mexicano, aspecto importante en este trabajo y que revisaremos más adelante.

De lo expuesto en los párrafos anteriores, podemos resumir que cualquier Estado se enfrenta siempre al problema del acopio de recursos que le permita mantener el aparato público administrativo en el tamaño que resulta más adecuado para el proceso de acumulación de capital. En realidad la atención de las necesidades sociales ocupan un lugar secundario pues debe recordarse que como consumidor, el sector público es, sobre todo, parte de las empresas privadas, el cliente más importante. Aunque esto es dialéctico y está sujeto a las modalidades y cambios

de orientación del patrón de acumulación.

Determinado lo anterior, en el caso de México, la administración pública ha jugado dos papeles antitéticos, pues hasta determinada etapa fue una impulsora del desarrollo vía el capitalismo, pasada la cual, y habida cuenta del cambio de condiciones tanto internas como externas, se convirtió en un obstáculo.

De entrada podemos decir que a partir de 1982, una combinación de factores hizo que el gobierno cambiara las reglas del juego dando un giro de 180 grados. Entre los factores internos podemos señalar el agotamiento del modelo de desarrollo que gracias al Estado había sido posible tanto en el campo como en la ciudad. Su intervención directa en la economía, así como en las medidas indirectas que tomó tenían el único fin de procurar el fortalecimiento del hasta entonces débil capitalismo.

En forma indirecta, por ejemplo, se legisló para que la industria en el país estuviera a buen resguardo de la competencia externa a fin de desarrollarse sin obstáculos; en forma directa el Estado intervino directamente en la economía a través de la creación de empresas públicas, con diversas formas de organización jurídica (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como los fideicomisos); su objetivo era ir creando empresas que proporcionaran los insumos y servicios que demandaba la planta productiva en manos privadas.

Nos parece muy importante resaltar que una de las primeras empresas públicas que crearon los gobiernos posrevolucionarios fue el Banco de México, esto hizo posible que una sola institución fuera la encargada de la emisión y control del circulante, terminado así con una de las desventajas que significa el que hubiera más de una concesión para la creación de moneda y papel moneda lo que permitió que las transacciones comerciales desarrollaran sin los problemas de la búsqueda de la paridad entre los distintos medios de pago. El Banco de México,

una vez que se hubo quebrado la espina dorsal del sistema económico, la Hacienda que con rasgos semif feudales mantenía a la fuerza de trabajo bajo lazos de servidumbre, hizo posible que la circulación monetaria fuera fluida y homogénea.

El Estado fue un firme impulsor del desarrollo, porque la burguesía era incapaz de desplegar sus potencialidades si no contaba con el apoyo decidido del aparato público en sus dos sectores: el central y el paraestatal. En un periodo de tiempo relativamente corto, si se compara con otras naciones como la propia Inglaterra y Francia, el país logró un crecimiento económico que también hizo posible, por sus efectos en cascada, que el nivel de los mexicanos se elevara. Por supuesto, no todas las regiones del país se desarrollaron igual, las hubo de elevada tasa de crecimiento, pero también aquellas que mantuvieron casi como si no hubiera habido un proceso revolucionario, sobre todo en lo que se refiere a las regiones del sur del país, donde siguió con escasos cambios la explotación y depredación de los recursos naturales y humanos.

En una primera etapa, los recursos públicos con que se hizo posible este apoyo decidido del Estado provinieron de las ventas al exterior de productos mineros y agropecuarios. Así los gobiernos tanto en el porfiriato como en los posrevolucionarios que le sucedieron y hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas, contaron con recursos para impulsar la economía. No en balde se crearon las empresas más importantes en la década de los treinta, como son en primer lugar PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México. Energía y transporte barato son dos recursos que permitieron a las empresas privadas realizar importantes economías externas. No solo se atendió las demandas del empresario privado, en un determinado momento se crearon empresas productoras de bienes y servicios para los asalariados, que se ofrecieron también a precios subsidiados como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CIEMSA), antecesora de la Compañía Nacional de Subsistemas Populares (CONASUPO).

Sin embargo los recursos públicos empezaron a menguar. Desde 1941, empezó a haber años negativos para la economía nacional, particularmente para el crecimiento económico. Desde 1958 hasta 1981 todos lo fueron; a pesar de que la exportación de petróleo aumentó 570 veces (en dólares). A pesar de lo anterior, el Estado siguió impulsando las actividades económicas. Una vez que el capital se fue consolidando, los recursos públicos fueron disminuyendo y ante la posibilidad de la reforma fiscal que gravara las cuantiosas ganancias privadas que se generaban, el Estado recurrió cada vez en mayor medida a la concertación de deuda pública interna y sobre todo externa, como un medio que le permitiera seguir sosteniendo el gasto corriente y el de inversión.

Para solucionar el problema de la falta de recursos públicos, es a partir de Luis Echeverría que se inicia un proceso desquiciante en cuanto a las formas y mecanismos mediante los cuales ese gobierno y el siguiente enfrenta los problemas de liquidez pública; recurren a dos mecanismos muy socorridos: emitir moneda y solicitar empréstitos externos. Se eleva, con la primera sin el correspondiente aumento en la producción, de bienes y servicios, la cantidad del circulante; con la segunda se incrementa notablemente el endeudamiento con organismos internacionales y con la banca privada extranjera y nacional. Sin embargo ambas medidas traen consecuencias graves, pues los problemas de financiamiento que tiene el Estado en cuanto a la deuda pública se mantienen durante toda esa época. El financiamiento interno, en el mismo periodo, otorgaba un flujo neto decreciente en términos reales a pesar de los incrementos en el encaje legal. Así para solucionar un problema se crea otro que quizá es más grave. En este caso el problema de la deuda pública sobre todo la externa.

Ninguna economía puede, con tales medidas de política económica quedarse sin reaccionar. Así que a la par que el gobierno recurre a tales medidas, en idéntica proporción se da un proceso inflacionario que va de la mano con el aumento artificial de circulante y con la entrada de divisas extranjeras a la economía nacional. Podemos decir entonces que con los regímenes de Luis Echeverría y

José López Portillo, la administración se convirtió en un obstáculo al proceso de acumulación. En el gobierno de este último urgían ya cambios drásticos, se necesitaba que la economía se integrase ya abiertamente al proceso de globalización que a nivel mundial se estaba dando, sin embargo el Presidente López Portillo, aparentando que se había desarrollado una discusión y análisis de la conveniencia o no de integrar a México al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduanales (GATT) en el seno de su administración decidió "aceptar" la sugerencia de sus ministros de no incorporar a México a tal acuerdo.

Los cambios que se requerían entonces tenían que ver básicamente con la intervención del Estado en la economía. Era necesario en cuanto a la política financiera que se redujera el déficit fiscal, en este aspecto ya se empezaron a dar los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial. Se requería también que el Estado tomara una serie de medidas que redujeran su participación en la economía, y básicamente se trataba de que el gobierno vendiera, liquidara, transfiriera o cancelara sus empresas públicas. En cuanto a la política sobre el control de precios, era menester que el Estado dejara de tratar de modificar el comportamiento del mercado interno. Esto es que los precios se fijaran siguiendo las leyes económicas de la oferta y la demanda. En fin, de lo que se trataba es que se diera un cambio en la política económica que hasta entonces se venía desarrollando. No en balde en los países líderes como en EU, se seguía ya un replanteamiento del Estado; Inglaterra había sido una pionera en este sentido. El mundo asistía a la imposición de una política conocida como neoliberal que se sustentaba en una premisa sencilla pero muy efectiva: dejar que las fuerzas del mercado regulen el desarrollo de la economía. El Estado debía entonces ser sólo un aparato que garantizara no entorpecer la marcha de estos nuevos pasos que daba la economía.

La administración pública mexicana después de 1982 en el aspecto económico tomó dos medidas fundamentales; con respecto al exterior, primero se integró al GATT, con Miguel de la Madrid Hurtado y luego con Carlos Salinas, firmó el TLC,



y finalmente fue admitido en la OCDE. En el aspecto interno redujo su intervención en la economía y vendió, liquidó, transfirió y canceló la mayor parte de las empresas públicas y dejó que fundamentalmente fueran las leyes del mercado las que corrigieran las desviaciones económicas que trajo consigo la intervención del Estado; ya que cuando él fijaba los precios y subsidios a la economía, impedía a las empresas públicas y privadas guiarse sólo por razones económicas.

### **1.3.2.2 La administración pública en un Estado Moderno: El Caso Mexicano**

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantelar al mismo "Welfare State"<sup>24</sup>. Desde el Neoconservadurismo, cara política del neoliberalismo, se hacía hincapié en la ineficiencia de la democracia para resolver las crecientes demandas sociales, a las que había dado origen el estado benefactor y, por lo tanto, proponía la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la racionalidad económica.

Sus planteamientos estaban referidos de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia daba al Estado Interventor o Benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse. Ya que la determinación de tales objetivos y su consecución implicaba, en la mayoría de los casos, hacer uso de la coerción y violar los derechos de los individuos<sup>25</sup>. En los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de finales de los setentas se señalaba que la crisis

---

<sup>24</sup> Con la "Revolución Conservadora" en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, y el retroceso de la Social-Democracia en Europa se inició la estructuración de modelos de crecimiento en los cuales el Estado dejaba de ser el motor del crecimiento y se le coloca en el papel de regulador en el quehacer económico. De esa manera comienza a dismantelarse una parte importante de la administración pública. Tanto en lo relacionado a las empresas productivas, como a los programas sociales relacionados los subsidios a la producción y al consumo popular.

<sup>25</sup> Véanse las contribuciones que a través de sus diferentes propuestas han hecho al debate sobre el Estado, desde la filosofía política, Frederick Hayek, Robert Nozick y Francis Fukuyama, por mencionar algunos estudiosos de la filosofía política.

había tenido su origen en el excesivo gasto de gobierno y en el escaso control que se había dado al crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, representante de las políticas de austeridad económica, se auto presentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica.

Por otra parte, y dado que, según el neoliberalismo, los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", se hacía innecesario un gran aparato de gobierno. Considerando que el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos satisfagan de manera óptima sus necesidades. De ahí que la estructura administrativa del estado debía reducirse hasta el nivel en que pudiera encargarse del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

En ese ambiente de crisis económica e ideológica es que países como Inglaterra, USA, Francia e Italia inician importantes programas de redimensionamiento de la administración pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales, entre los que se incluyó la venta de grandes conglomerados industriales del estado, retiro de los subsidios a la producción y al consumo, y la cancelación de programas de asistencia social<sup>26</sup>.

Las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setentas y ochentas, las que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficits de la balanza de pagos"<sup>27</sup>. Por lo tanto, en estos países también se impusieron los modelos económicos basados en las propuestas de la corriente neoliberal. A nivel local y una vez en el poder los neoliberales articularon una campaña ideológica encaminada a convencer a la población de que las

---

<sup>26</sup> Sobre este tema, también se puede consultar el trabajo de Jorge Ruíz Dueñas, *Empresa Pública: Elementos para el Examen Comparado*. En ese trabajo, el autor hace un análisis pormenorizado de las características, evolución y reestructuración de las empresas públicas en Italia, Alemania, Brasil, Francia, y México; entre otros.

<sup>27</sup> Gunder, Frank, Crisis de Ideología e Ideología de la crisis, en *Dinámica de la crisis global*. pág.147.

propuestas de austeridad económica eran la mejor y única salida a la crisis.

En el caso particular de nuestro país, la crisis también se atribuyó al creciente gasto público y a la participación del estado en la economía. Se propuso que su solución vendría de la aplicación de estrictos controles económicos que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. Los mecanismos de corrección del ajuste económico se realizarían mediante la definición del stock de moneda compatible con un menor crecimiento de la economía.

De ahí que deberían reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos, y como la administración pública representaba ahora una carga "onerosa" para las finanzas gubernamentales, debería ser sometida a un proceso de reestructuración. Se estableció que en adelante el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y racionalidad económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de planeación y el control del gasto público.

Una vez señalado lo anterior y considerando las particularidades que fue asumiendo la intervención del estado en la economía podemos quedar a salvo de caer en reduccionismos económicos, que colocan al estado en papel de mero instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante<sup>28</sup> para poder realizar un análisis más objetivo sobre las capacidades y limitaciones del Estado Mexicano en la ejecución de los cometidos públicos. Tomando en cuenta que si bien es cierto que el funcionamiento de la administración pública está condicionado por una estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico-sociales modifican la correlación de fuerzas existentes entre los diferentes actores sociales y ello le confiere al estado, y a su aparato de gestión gubernamental, cierto grado de independencia para actuar.

---

<sup>28</sup> Ver de N. Poulanzas *Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado*. México. Cuadernos del Pasado y Presente. No.48.

Tomando en cuenta lo anterior y en contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesentas el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. En la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares.

Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de administración pública más radicales. En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del estado como de la administración pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En el terreno de la política económica, se buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación. Bajo un esquema de restricciones monetarias alcanzar esas metas implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etc.

En los últimos años de la década pasada, la modernización económica, y la reestructuración de las funciones de la administración pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del estado y de su nueva ideología: *el liberalismo social* cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que

debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un *estado reformado* y un *mercado eficiente*<sup>29</sup>. El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevara al cabo mediante los mecanismos del mercado.

La visión pragmática del liberalismo social acerca del papel del estado y de la administración pública omite considerar el importante papel que han jugado el estado y su administración pública no sólo en el proceso de cohesión social sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico.

Aunque se plantea que la nueva configuración social requiere de una administración pública diferente, donde los individuos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones, la realidad reciente ha hecho manifiesto que ni un estado más pequeño ni una administración pública

---

<sup>29</sup> Villarreal, René, *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno*. p.217.

reducida son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba de encontrar la senda del desarrollo. El problema que el estado está ahora enfrentando es cómo, a partir de una estructura gubernamental que aparentemente busca la eficiencia operativa y financiera, enfrentar las necesidades de una población para la que el mercado ha sido incapaz siquiera de proporcionar los mínimos de bienestar.

Trece años de modernización del estado y de su administración pública han abierto muchas más interrogantes de las que había cuando se proclamó que la reestructuración del aparato de gobierno reportaría importantes beneficios a la sociedad. En adelante gobernar será más difícil ya que no se podrá culpar de los problemas económicos del país ni a un estado hipertrófico ni a su administración pública.

Finalmente, la evolución, en términos de composición y tamaño, de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo a nivel local sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setentas propició el "resurgimiento" de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar importantes ajustes a los gastos del estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició el proceso de redimensionamiento de la administración pública; siendo el sector paraestatal donde la modernización ha llevado al mismo a su casi desaparición.

La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social. Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece ser que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren los beneficios del estado interventor. En este sentido la profundización de las diferencias económicas y de los conflictos sociales internos serán los llamados a poner fin a una transformación económica que más que buscar la reestructuración a ultranza del estado y de su administración pública debería crear las condiciones para que la misma cubriera de manera eficiente su papel como el centro de ejecución de las tareas de gobierno destinadas a promover el bienestar de la población más desprotegida.

## CAMBIO EN EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- PROGRAMAS DE CALIDAD Y REINGENIERÍA
- REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO (RSP)
- REFORMA LEGAL Y NORMATIVA
- PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN
- PROGRAMA DE DESCONCENTRACIÓN DE RESPONSABILIDADES Y DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

ESTA NUEVA RELACIÓN SOCIEDAD-GOBIERNO SE SUSTENTA EN UN ALTO DESEMPEÑO, QUE REQUIERE DE UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

PRINCIPIOS TRADICIONALES	NUEVOS PRINCIPIOS
ORIENTACIÓN EN ACTIVIDADES	ORIENTACIÓN A RESULTADOS
CONTROL	MAYOR DELEGACIÓN DE FACULTADES
CRECIMIENTO POR ANTIGÜEDAD Y LEALTAD	CRECIMIENTO POR DESEMPEÑO Y CORRESPONSABILIDAD
DISCRECIONALIDAD	MODELO ABIERTO A LA EVALUACIÓN DE TODOS

FUENTE: "REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO. LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA". Presentación del Dr. Jorge A. Chávez Presa, Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestal, de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México,



## CAPITULO 2

### LA PLANEACIÓN Y LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO. EL ANTES Y EL DESPUÉS

*El que todas las mañanas planea las transacciones del día y actúa de acuerdo al plan, lleva consigo un hilo que lo guiará a través del laberinto de la vida más ocupada... Pero donde no se establece ningún plan, donde la disposición de tiempo surge meramente de los incidentes, el caos reinará pronto.*

Victor Hugo

#### 2.1 PRESUPUESTO PÚBLICO

##### 2.1.1 Presupuesto público

El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el gobierno para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.

Para Jose Ayala Espino, el presupuesto público “es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración”<sup>1</sup>. De acuerdo con la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y las disposiciones contenidas en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, el presupuesto público gubernamental se divide en dos rubros básicos: ingresos y egresos.

---

<sup>1</sup> Ayala Espino, José Luis. “**Economía del sector público mexicano**”, México, Facultad de Economía (UNAM), 1ª edición, 1999, Capítulo 7, p. 162.

En el de ingresos figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y el endeudamiento; mientras que los egresos se subdividen según los diferentes rubros, ya sea mediante los ramos administrativos<sup>2</sup>, ramos generales<sup>3</sup>, gasto neto total<sup>4</sup>, gasto programable<sup>5</sup>, y el gasto no programable<sup>6</sup>; como se estipula en el Capítulo I Disposiciones generales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes”.

### **2.1.1.1 Clasificación tradicional del presupuesto (de tipo jurídico)**

Partiendo de la idea que el Estado cuenta con un patrimonio propio y que del mismo obtiene ciertos recursos en forma directa u originaria, sin depender del sector privado, podemos considerar dos tipos de recursos: *originarios*, que anteriormente podrían provenir de la venta o alquiler de las tierras fiscales, y modernamente, del superávit (si existe) de las empresas públicas; y los *derivados*, que provienen del sector privado, de la economía; esto es, que “derivan” del sector

---

<sup>2</sup> Por medio de los cuales se asignan recursos en el PEF a las dependencias, a la Presidencia de la República; a la Procuraduría General de la República; y a los tribunales administrativos.

<sup>3</sup> A los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el PEF que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

<sup>4</sup> A la totalidad de las erogaciones del Gobierno Federal aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación.

<sup>5</sup> A las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones sustantivas, correspondientes a los ramos 01 Poder Legislativo, 03 Poder Judicial, 22 Instituto Federal Electoral y 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; así como aquéllas que efectúan las entidades incluidas en el artículo 3 del PEF, incluir el costo financiero de éstas.

<sup>6</sup> A las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades a que se refiere el artículo 3 del PEF:

privado básicamente a través de los tributos (pagos coactivos) o del uso del crédito público (préstamos voluntarios efectuados por los particulares al Estado)<sup>7</sup>.

Dentro de los recursos *derivados*, los más importantes son los tributarios. Son recursos de tipo coactivo, es decir que el Estado los obtiene del sector privado no por vía contractual o voluntaria, sino ejerciendo el poder y estableciendo la relación obligatoria Fisco-contribuyente.

Cabe señalar que esta clasificación actualmente ha quedado anacrónica, porque en el Estado moderno la participación porcentual de los recursos originarios es mínima.

Por otro lado, éstos se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios.

#### *Ingresos Ordinarios*

“Son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios”<sup>8</sup>. Los ingresos ordinarios son:

- a) Los impuestos. Eheberg define el impuesto en los siguientes términos: “los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”. Niiti dice “el impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible”.

---

<sup>7</sup> Cfr. Flores Zavala, Ernesto. **Finanzas Públicas Mexicanas**. México, 2000, Ed. Porrúa, p. 19.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 25.

José Álvarez de Cienfuegos dice “el impuesto es la parte de renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte”.<sup>9</sup>

- b) Derechos: Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, con excepción de las concesiones o los permisos, así como de la recepción de servicios que presta el gobierno en sus funciones de derecho público, excepto cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas.
- c) Productos: también llamadas rentas originarias, patrimoniales o de derecho privado.
- d) Aprovechamientos: son los ingresos que percibe el gobierno por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, tales como multas, recuperación de impuestos federales y por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

Los *ingresos extraordinarios* son:

- a) Impuestos extraordinarios
- b) Derechos extraordinarios
- c) Contribuciones
- d) Empréstitos
- e) Emisión de moneda
- f) Expropiación
- g) Servicios personales
- h) Ingresos destinados a partidas de reconstrucción<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Eheberg, Nitti y Cienfuegos citados en Flores Zavala, op. Cit, p. 49.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 23-37.

### *Egresos (gasto público)*

Para Flores Zavala, se comprenden como “la erogación o salida de recursos financieros por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública que realiza el gobierno, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido por algún otro concepto. Se clasifican en:

- a) Egresos por cuenta de terceros: representan pagos efectuados a terceros equivalentes a las retenciones legales o contractuales a contratistas, impuesto sobre la renta a trabajadores, cuotas sindicales, etc.
- b) Egresos virtuales: movimientos de egresos compensados con ingresos, registrados presupuestal y contablemente, sin que haya un flujo de efectivo de caja o en las cuentas bancarias de la Administración Pública Federal”<sup>11</sup>.

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG) es un conjunto de conceptos generales y homogéneos, cuya ordenación permite distinguir y formar sub-agrupaciones de conceptos. Su utilidad básica es en el Subsistema de Egresos cuya responsabilidad de aplicación recae en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El SICG comprende el catálogo de cuentas, cuyo objetivo es establecer una clasificación de las cuentas de mayor. Cada cuenta se conforma por cuatro dígitos que representan los siguientes niveles: género (activo, pasivo, enlace, hacienda pública, resultados, orden), grupo (rubros compatibles con el género de forma estratificada, por ejemplo, el circulante, a corto plazo, ingreso), clase (clasificación específica de los rubros en que se agrupan las operaciones, por ejemplo, bienes

---

<sup>11</sup> Ibidem

muebles, administración, erario), y cuenta específica (registro a detalle de las operaciones, por ejemplo, caja, mobiliario y equipo, deuda pública no pagada, patrimonio).

El Clasificador por Objeto del Gasto es el documento que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, el clasificador por objeto del gasto contiene los capítulos, conceptos y partidas establecidas a efecto de llevar a cabo la integración de los proyectos de presupuesto de egresos y los registros de las afectaciones de los presupuestos aprobados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 16 fracciones V y VIII y 49 fracción II del Reglamento de dicha Ley, con el propósito de coadyuvar a la congruencia y homogeneidad de la información presupuestaria. Una vez que los Poderes y personas de derecho público adoptan este clasificador, éstos formalizan su aplicación a través de sus respectivos órganos competentes, mediante la correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación, incluyendo aquellos capítulos, conceptos y partidas de gasto adicionales que requieran.

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal; que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos, durante un año determinado<sup>12</sup>.

El principio económico básico que se aplica a todas las actividades presupuestarias del gobierno parte de que todas las sociedades enfrentan una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, por lo cual deben asignarse al uso más eficiente. Las actividades en las cuales se involucra el gobierno, reflejan la mayoría de las veces la necesidad de programas de gasto público.

A través del gasto público, el gobierno destina recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee: salud pública gratuita y en general servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad), medio ambiente y preservación de los recursos naturales, administración de la justicia (cortes, tribunales, jueces, sistema penitenciario, seguridad y prevención de delitos, catástrofes y accidentes), regulación económica (competencia económica, y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, información, protección y defensa de los consumidores), administración pública (registro civil, licencias, permisos, multas, registro público de la propiedad, pasaportes y otros) y defensa nacional.

Asimismo, el Estado distribuye sus gastos presupuestarios entre sus distintas funciones. Los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las demandas de la sociedad. El grado de desarrollo de la sociedad influirá decisivamente sobre la importancia relativa de cada una de las partidas

---

<sup>12</sup> Ayala Espino, José. **Economía del Sector Público Mexicano**, México, Facultad de Economía de la UNAM, 1ª edición, 1999, p. 162-163.

presupuestarias. El tipo de régimen político también será decisivo en la determinación del presupuesto público.

Entre las características más importantes del presupuesto público están:

- Siempre están involucrados grupos sociales y no sólo individuos. Los individuos y grupos siempre tienen diferentes intereses. Los conflictos de intereses son una realidad. El presupuesto y la política buscan conciliarlos.
- El presupuesto público es influido por el ambiente social, político y económico.
- El presupuesto relaciona a políticos, burócratas, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales con los votantes.
- El presupuesto está restringido por ordenamientos legales y por decisiones políticas, no sólo económicas.

Existe un conjunto de definiciones sobre el presupuesto útiles para fines de su administración. De acuerdo con el Dr. José Luis Ayala Espino<sup>13</sup>, entre las más importantes destacan:

*Presupuesto irreductible*: se refiere a la estimación de los gastos presupuestarios mínimos que requiere una entidad para operar en forma similar al periodo de ejecución anterior.

*Presupuesto por programas*: es un sistema de presupuestación que clasifica los costos en que se incurre de acuerdo con los resultados de la producción más que en términos de los insumos que intervienen en ella. Aunque este enfoque surgió en el ámbito de la economía de mercado, es particularmente interesante en el caso del presupuesto público, porque, idealmente, el gasto de todos los departamentos del gobierno debería clasificarse por objetivos más que por departamentos.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

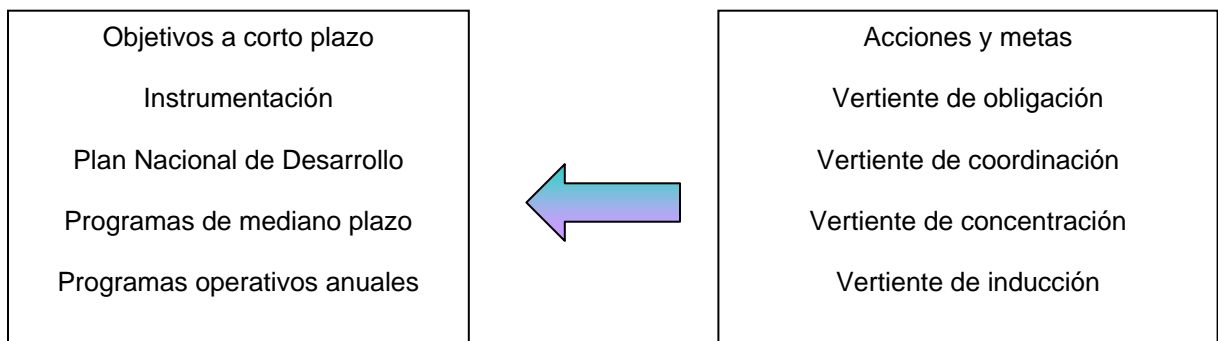


*Presupuesto preliminar:* es la estimación mediante la cual se definen los niveles que pueden alcanzar el gasto público en cada una de las entidades que conforman el sector público federal para el ejercicio fiscal siguiente, basándose para su cálculo en el presupuesto modificado, el gasto regularizable y las nuevas expectativas y políticas de gasto.

*Presupuesto regularizable:* es la estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la entidad o dependencia de la administración durante el año anterior.

*Presupuesto no regularizable:* es la estimación destinada a la adquisición de maquinaria y equipo, vehículos, muebles, construcción y equipamiento, que no necesariamente se consumen año con año y que, por tanto, deben justificarse si son requeridos nuevamente.

**Esquema básico de presupuestación<sup>14</sup>**



Por tanto, el presupuesto expresa en términos pecuniarios, los objetivos políticos y económicos del Estado.

<sup>14</sup> Fuente: Ayala, Espino, José. **Economía del Sector Público Mexicano**. Facultad de Economía, UNAM. México, 1997, p. 165.

### **2.1.2 Técnicas de presupuestación**

#### **Presupuesto por objeto específico del gasto**

Es un instrumento contable para organizar las finanzas nacionales y reducir abusos y desperdicios. Esta técnica está presente en la mayor parte de los países, pero se le ha criticado porque su función ha sido meramente administrativa y contable, y por ello, limitada, por lo cual se ha sugerido mejorarlo con otras técnicas para llevar a cabo de manera más apropiada la función programadora de las actividades del gobierno. Este presupuesto tradicional se presenta clasificado por instituciones públicas, a las cuales se les asignarán los fondos clasificados según el objetivo o material del gasto<sup>15</sup>.

#### **Presupuesto por desempeño**

Enfatiza las funciones o actividades para medir sus costos y mejorar la eficiencia. Esta técnica coloca el acento no sólo en el cumplimiento de los objetivos, sino también en la eficiencia con la cual el gobierno desempeña sus funciones.

#### **Presupuesto programático**

Pone atención en los resultados concretos del gasto al establecer objetivos generales y específicos, así como las tareas a realizar para conseguirlos; esta técnica implica la elaboración de planes multianuales de mediano plazo (cinco o seis años) que orientan la programación anual. Es una técnica que tiene a generalizarse en casi todos los países del mundo.

Las tres modalidades más conocidas en las técnicas de presupuestación son el presupuesto tradicional, el presupuesto por programas, y el presupuesto base cero. En los tres destacan, por su relevancia, las reglas y procedimientos para relacionar a los participantes (políticos, burócratas, legislaturas y grupos de presión) cuyos arreglos políticos, sociales e institucionales darán lugar a la

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 167

formulación, ejecución y evaluación del presupuesto en términos de la técnica adoptada.

### ***Presupuesto Tradicional***

El presupuesto tradicional en México, se puede caracterizar como un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual, y puede decirse que es una relación detallada de las adquisiciones del gobierno federal. Por su misma naturaleza no enfatiza lo que el gobierno realiza con los fondos disponibles; en este sentido se puede decir que carece de metas y por lo tanto un instrumento no coadyuva al establecimiento de la planeación y no facilita la coordinación del presupuesto con el plan y los programas de largo y mediano plazo<sup>16</sup>.

Otra de sus limitaciones es que no permite la evaluación adecuada, ni el establecimiento de medidas correctivas, ya que se carece de mecanismos para fijar el control de los resultados; el presupuesto tradicional sólo permite el control contable jurídico. No favorece la consecución de la modernización administrativa, ya que diluye la responsabilidad del sector público, lo que permite duplicidad de funciones y/o falta de cumplimiento de ellas. En tales circunstancias, el presupuesto tradicional resulta un documento muy amplio y con información muy general. En resumen, puede afirmarse que el presupuesto tradicional es un documento contable que permite registrar una larga lista de aquello en lo cual el gobierno puede gastar.

### ***Presupuesto Base Cero***

El presupuesto base cero exige a las unidades administrativas una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de posibles alternativas y consecuencias. Nace debido a que se necesitaba un tipo de proceso para elaborar

---

<sup>16</sup> *Ibidem*

presupuestos que comprendiera objetivos, metas, toma de decisiones, evaluación y cargas de trabajo, todo ello durante la elaboración del presupuesto.

Con el presupuesto base cero se pretende determinar si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo de otras más importantes; todo ello para evitar duplicidades, redundancias o desperdicios que podrían dar lugar a un incremento innecesario e injustificable del presupuesto. De hecho, lo que se busca alcanzar es una mayor racionalización en la administración del presupuesto.

El presupuesto base cero informa detalladamente sobre los mecanismos que se aplicarán para el logro de los resultados deseados. Informa cuánto dinero necesita, señala la duplicidad de esfuerzos y centra su atención en el capital necesario para los programas, es decir, busca medir el costo de los programas para el gobierno, pero también para la sociedad.

El punto clave del presupuesto base cero es identificar y evaluar las diferentes alternativas para cada actividad. Para ello es necesario identificar los objetivos sobre los cuales se van a tomar decisiones y clasificarlos según su orden de importancia mediante el análisis costo/beneficio.

### ***Presupuesto por Programas***

Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno se propone hacer y también a las cosas que adquiere para ese fin, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc. Este presupuesto naturalmente es un medio para orientar y controlar el cumplimiento de sus funciones tales como la construcción de carreteras, escuelas, reparto de tierras, el cumplimiento de trámites, permisos expedidos y cualquier de las demás acciones que debe cumplir<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*

De acuerdo con el “Manual de Presupuesto por Programas” de la Organización de las Naciones Unidas, éste además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple con una función básica: permite adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas, a corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada, y así se conjuntan sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación.

Es una técnica elaborada y recomendada por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Este tipo de presupuesto agrupa los gastos según los programas a realizar, y las metas concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos hechos con los resultados que se esperan, expresados en unidades físicas<sup>18</sup>.

## **2.2 LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION EN MEXICO. TRES GRANDES MOMENTOS**

Los antecedentes de la planificación en el México contemporáneo se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario de 1917, y su inicio coincide con la primera transmisión pacífica del poder. En efecto, el presidente Plutarco Elías Calles, al inicio de su mandato estableció las Comisiones de Eficiencia que deberían efectuar una estructuración moderna y ágil de los servicios públicos de la administración. El mismo presidente Calles, en 1928, estableció el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que tenía como propósito efectuar estudios sobre los problemas económicos y sociales del país, de acuerdo a su Ley constitutiva. En esta época surge el Departamento del Presupuesto de la Federación, que pretendidamente debiera haber elaborado el presupuesto de egresos de la federación y garantizado el cumplimiento del programa de gobierno del Presidente de la República.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 171-174.

Más tarde, en 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la integración de una Comisión de Programa, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, plano y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica, por lo que se preveía como tarea fundamental el desarrollo del plan nacional de México, propósito por demás reducido ante los objetivos que la propia Ley definía:

*... la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras<sup>19</sup>.*

En 1934, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en el poder, se da a la tarea de elaborar el primer Plan Sexenal que debería de servir de plataforma electoral al próximo candidato presidencial. Así, con este Plan y con Lázaro Cárdenas de Presidente, se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar condiciones difíciles del sector externo, se hacía hincapié en los problemas agrarios y educativos, y en general, presentaba a la planeación como un proceso eminentemente político. Por otra parte, en él se establecía que el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, y se rechazaba el simple mecanismo de mercado, si bien las regulaciones a las actividades del sector privado eran aún incipientes, ya que el Plan se enfocaba básicamente a las actividades del sector público<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ley sobre Planeación General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, art. 10., 31 de julio de 1930.

<sup>20</sup> Ruíz Dueñas, Jorge. **La Vía de la Planificación Mexicana**, en *Revista de Administración Pública*. México, 1985, p. 35-50.

Sin duda alguna, la creación e instrumentación del primer Plan Sexenal constituyen el primer gran esfuerzo legítimo de planeación en nuestro país.

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley Sobre Planeación General de la República. Durante varios decenios, el Estado mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aún cuando su concepción ha ido variando.

El actual sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir a los responsables de la planeación tomar decisiones de manera congruente; asimismo, se busca racionalizar los recursos humanos del sector público con el apoyo de la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

A continuación se resumen los tres grandes momentos de la planeación en México.

<b>1° Fase</b> (1917-1940)	Consolidación de la Revolución Mexicana
<b>2° Fase</b> (1940-1970)	Desarrollo Industrial: esfuerzos orientados a mejorar la programación sectorial y regional, que desembocan en la búsqueda de una planeación integral
<b>3° Fase</b>	Institución del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

<u>Período</u>	<u>Características</u>
Revolución Mexicana	
<b>1917</b>	La planeación surge como instrumento para acelerar la consecución de objetivos e ideales de la Revolución, el progreso colectivo y para contribuir al fortalecimiento permanente del Estado y de las instituciones. Plataforma eminente política y obedece al programa social de la Revolución.
<b>1930</b>	Se promulga la primera Ley de Planeación. En esos años, la planeación fue utilizada en los países para organizar una economía de guerra.
<b>1934-1940</b>	Primer Plan Sexenal: el impulso a la Reforma Agraria, las acciones para hacer efectiva la nacionalización del subsuelo, la responsabilidad de la acción estatal en la infraestructura, el esfuerzo educativo y la creación de instituciones para el desarrollo y la industrialización. Al consolidarse la organización institucional de empresarios, obreros y campesinos, la acción del Estado descansa en una alianza popular nacionalista u revolucionaria que servía de base al pacto social y como instrumento político a la realización del programa de gobierno.
<b>1940- 1946</b>	Segundo Plan Sexenal: Se continuó con la Reforma Agraria, canalización de créditos y difusión de técnicas para la modernización de cultivos, impulsando los métodos de trabajo de carácter colectivo. Fortalecer la infraestructura básica y otorgar artículos para el desarrollo industrial.
<b>1970</b>	En un ambiente de crisis, la planeación se plantea como un ejercicio constante y sistemático, que integre y articule en forma operativa la gestión pública y la acción colectiva.



- 1975** Como resultado de los trabajos orientados al control presupuestal, se logra el primer presupuesto de egresos con orientación programática.
- 1976** Se da un nuevo énfasis en la planeación regional mediante el establecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES)
- 1980- 1982** Formulación y puesta en marcha del Plan Global de Desarrollo: cierre de un ciclo. Frente a la crisis, la planeación surge como proceso político cuyas acciones engloban lo económico, lo social, lo técnico, lo administrativo y la organización de la administración pública. Proceso político que supone diálogo y participación social; información estadística, económica, social y demográfica; capacidad técnica, adaptación de mentalidades y aceptación de compromisos.
- Creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES)
- Institución del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Bajo la experiencia del desarrollo, el crecimiento, y la planeación democrática, hoy en día nos topamos con un sistema de planeación, si no más eficiente, al menos más descentralizado.

Por tanto, la Planeación en México ya no sólo se enfrenta a los vacíos de la presupuestación por programas; las metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo; la vinculación de la micro, meso y macro economía; ni tampoco sobre la participación de los públicos y privados en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. La planeación hoy en día tiene el reto de superar al papel y los tonos poco factibles, y pasar al pleno ejercicio.

Recordamos que hoy en día la evaluación de las acciones de gobierno se basa en la obtención de resultados. La permanencia en el poder, incluso, se ha visto marcada por la consecución de resultados en beneficio de la población en general.

La planeación dentro del proceso de la presupuestación gubernamental, no sólo permite identificar objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, mediante sus distintos instrumentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo, que establece prioridades objetivos y estrategias, de las que se derivan actividades instituciones, proyectos y procesos; los Programas Sectoriales; Programas Regionales y Programas Especiales. También, la planeación permite construir un proyecto de país a futuro.

Por ende, dicho proyecto se ve reflejado en la asignación de recursos (programación) que el Gobierno Federal hace a los distintos mecanismos (Planes, Programas, Proyectos), con base en las prioridades identificadas por él. Esto es, en el plan de acción de gasto, en la estimación de lo que el Gobierno gastará para la consecución de metas y objetivos para el beneficio de la sociedad: la presupuestación.

### 2.3 LA PRESUPUESTACIÓN EN MEXICO: EL ANTES Y EL DESPUÉS

A nivel mundial, los gobiernos han experimentado transformaciones sustanciales orientadas a fortalecer fundamentalmente su papel como promotor del desarrollo. Estos cambios han exigido la puesta en marcha de reformas en tres ámbitos: 1) político, 2) económico, y 3) social, mismos que se han manifestado en la creciente apertura democrática, en una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado y en el rendimiento de las actividades públicas a favor de aquellas que le son inherentes a su función de gobierno, así como el fomento económico y el desarrollo social.

Así, podemos decir que cuatro eventos, de manera general, incidieron en el cambio de la gestión gubernamental:

- Avances en la Reforma del Estado: Como se analizó en el primer capítulo, actualmente el Estado sólo participa en actividades prioritarias y estratégicas, ha habido un determinado fortalecimiento en la división de poderes y de los tres niveles de gobierno, además de la descentralización regional y desconcentración de responsabilidades, así como intentos importantes por implantar una regulación moderna y desregulación selectiva.
- Demanda de la sociedad al sector público por mayor eficiencia (que incluye flexibilidad y transparencia), mayores cauces para su expresión, pluralidad política y mayor transparencia en la rendición de cuentas; y por una creciente participación en la evaluación de las políticas públicas.

En el ámbito presupuestario:

- Acentuadas restricciones presupuestarias, que implica la reducción del gasto público y recursos más limitados, frente a la población creciente con mayores demandas, modificaciones aprobadas por el Congreso que impactan los

compromisos del gasto (obligaciones presupuestales ineludibles), y menor margen de maniobra para cubrir nuevas acciones y programas.

- Agotamiento del modelo de presupuestación, que provocó la fragmentación del proceso de planeación, programación y presupuesto (PND-POA-PEF), una creciente necesidad de elementos que midan y evalúen resultados en lugar de actividades, carencia de un proceso de “rendición de resultados” y mayor corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas, necesidad de información estratégica para tomar decisiones, y existencia de rigidez normativa.

Como consecuencia, entre otros cambios, destaca la adecuación de la administración pública a las nuevas condiciones de su entorno, de ahí que desde hace ya tres décadas, una gran diversidad de naciones han puesto en marcha procesos de modernización de su aparato gubernamental.

Las características que distinguen a dichos procesos de modernización son la búsqueda de una administración pública eficiente, eficaz y de alta calidad orientada a la edificación de un buen gobierno que trabaje por y para la ciudadanía; que obtenga los resultados demandados por la sociedad; que muestre una satisfactoria retribución a la población de los recursos fiscales que ésta aporta; que cuente con servidores públicos comprometidos con su labor y con un alto nivel profesional; que rinda cuentas claras a la sociedad sobre su desempeño; que se apoye en una mayor flexibilidad de gestión y que simplifique sus procesos; que cuente con las herramientas que le permitan una toma de decisiones más fundamentada; y en síntesis, funcionamiento en un nuevo entorno social, político y económico.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Manual de la SCHP “Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario”. 1ª edición, 2000, México, p. 2-4.

En México a lo largo de varios años ha existido la tarea de buscar y analizar distintos esquemas que permitan proyectar y monitorear el comportamiento de cada una de las unidades de gobierno en un plazo y condiciones determinadas.

En esta búsqueda por modernizar el desempeño y agregar valor a los resultados de la Administración Pública Federal (APF), surge en 1997 la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), como un replanteamiento de la estructura programática, cuyo motivo es contar con elementos que expresen la orientación y el impacto de la aplicación de los recursos públicos. La RSP, como primera propuesta, planteó atender y revertir los principales problemas del presupuesto, entre los que se encontraban:

- Un inadecuado marco normativo en detrimento de la administración y la eficiencia de los programas y proyectos públicos y de la atención oportuna de las necesidades de la población;
- Una elevada centralización, control y tardanza en los trámites y gestiones que las dependencias y entidades debían efectuar para el ejercicio de sus presupuestos, lo que deterioraba la capacidad de decisión, de oportunidad en las acciones y de ofrecer resultados por parte de las instituciones públicas.
- Un presupuesto que expresaba los requerimientos de insumos y el desarrollo de numerosas actividades “mientras más mejor”;
- Un largo proceso, en tiempo, para preparar el presupuesto, el cual en muchos casos no se ejercía de acuerdo con lo programado, lo que redundaba a su vez en numerosos y costosos trámites y adecuaciones para su modificación; y
- Un conjunto de datos dispersos y poco sistematizados, lo que impedía contar con información para realizar estimaciones presupuestarias en busca de mejorar los resultados de la APF.

Entonces, a grandes rasgos, la RSP propuso superar la inercia y la ausencia, muchas veces, de reflexión y de planeación en la preparación del presupuesto, mismas que se manifestaban, por ejemplo, en un elevado porcentaje de reasignaciones a lo largo del año; alentar a los servidores públicos para que realicen una priorización más costo-efectiva de las distintas alternativas de como pueden aplicarse los recursos; acotar con un sentido estratégico la discrecionalidad en la distribución del presupuesto público y con criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para su asignación; desarrollar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar con claridad la eficiencia con que se asigna y ejerce el gasto público en cada dependencia y entidad; contar con un esquema de auditoría enfocado fundamentalmente a los resultados; y aligerar los trabajos de supervisión y control por parte de las coordinadores sectoriales o globalizadoras al tiempo que se desarrollen indicadores estratégicos, que revelen por sí mismos la presencia de problemas en el manejo del presupuesto y que induzcan su corrección.

Para cumplir su propuesta, la RSP parte del hecho de que el presupuesto constituye uno de los principales medios para que las dependencias y entidades se transformen en instituciones que trabajan para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Con ella, los servidores públicos responsables de los programas y proyectos públicos, tendrán un marco más adecuado para erradicar viejas prácticas, como las que separan las decisiones presupuestarias del quehacer del resto de la organización, aspectos que repercuten en la eficiencia de las instituciones públicas y las hace incurrir en costos adicionales.

En el proceso de implantación de la RSP, durante 1998 y 1999, uno de sus resultados más importantes es que se conjuntó el esfuerzo de la dependencia responsable de la integración y manejo del presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con la dependencia que tiene a su cargo las actividades de evaluación y fiscalización dentro del Ejecutivo Federal (Secretaría de la

Contraloría y Desarrollo Administrativo), para instrumentar exitosamente, en dependencias y entidades, una de las principales herramientas de la RSP: la planeación estratégica.

## **2.4 PRINCIPALES ALCANCES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO**

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la Reforma al Sistema Presupuestario respondió a los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE).

Bajo el sistema de autorización y vigilancia presupuestal de aquel entonces, donde resultaba más importante para los administradores mantenerse dentro de los niveles de gasto autorizado que el eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales<sup>22</sup>.

Por otro lado, las asignaciones presupuestales, una vez autorizadas, quedaban estrictamente etiquetadas para ser utilizadas únicamente para el rubro de gasto correspondiente, y cualquier transferencia necesitaba autorización previa. Este requisito, si bien contribuía al logro de los objetivos de las autoridades reguladoras, constituía una restricción adicional para las dependencias y entidades, que al sumarse a otras relativas al uso de los recursos, hacían más rígido su marco operativo y diluían, con ellos, la responsabilidad integral de los administradores.

Así pues, la homogeneidad de un conjunto de normas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que parecían razonables en lo general, impedían la necesaria distinción que requiere la diversidad existente en la administración pública, en cuanto a las actividades que realiza para otorgar una

---

<sup>22</sup> Ya que la justificación de los recursos solicitados para el siguiente ejercicio fiscal depende en gran medida del monto ejercido en el año inmediato anterior.

gran variedad de servicios y cumplir con una multiplicidad de tareas distintas entre sí.

No existía un verdadero acuerdo o consenso respecto de las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los servicios que proporcionaban, ni se usaban de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o de rendimiento relevantes para evaluar su gestión, o la eficacia de las acciones a su cargo. Era común el uso de unidades de medida poco significativas o que se refieren a los medios utilizados, y no necesariamente eran representativos de los objetivos que se perseguían.

Otro elemento que dificultó el proceso de evaluación integral fue la falta de sistemas de información que concentraran la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, no sólo en materia de gasto sino en cuanto a su efectividad y eficiencia. Se llevaron a cabo esfuerzos considerables a través del sistema integral de información para conformar un mecanismo ágil para la captación y procesamiento de datos, sin embargo, éste no fue incluyente ni exhaustivo, por lo que su alcance se vio limitado.

La falta de un verdadero mecanismo sistematizado de información impidió, por ejemplo, que se conocieran con precisión el costo de los servicios proporcionados por el gobierno a la población o parámetros representativos que reflejaran la obtención o no de resultados satisfactorios por parte de las instituciones, en cuanto a la calidad y oportunidad.

El PROMAP promovía la revisión del actual sistema presupuestario e instaba a la flexibilidad en el ejercicio, incremento en la capacidad de respuesta y el logro de objetivos. El PRONAFIDE, mediante la “Política y Estrategias de Financiamiento del Desarrollo, impulsó la consolidación del ahorro público mediante el aumento de la eficiencia, eficacia y calidad en la adaptación de los recursos públicos.



### **2.4.1 El proceso presupuestario y la gestión de los resultados**

Las reformas del proceso presupuestario, destinadas especialmente a poner un mayor énfasis en las cuestiones de resultados, han constituido un elemento capital de la mayor parte de las estrategias de reforma de la gestión pública. Estas reformas han estado motivadas por el deseo de limitar los gastos presupuestarios, con la ayuda de dos clases de actuaciones, estrechamente vinculadas entre sí, que tienden: **(a)** a reforzar el control global de los gastos, fijando objetivos a mediano plazo a los resultados presupuestarios y supervisando más de cerca los resultados, y **(b)** a mejorar los resultados del sector público en términos de ahorro de recursos, de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio. Al actuar así se pretende obtener economías presupuestarias, liberando los recursos necesarios para satisfacer una creciente demanda en algunos sectores.

Los procedimientos seguidos en la elaboración y ejecución de los presupuestos han constituido un punto de partida lógico para los países que desean reformar la gestión de su sector público. Para los Gobiernos, el presupuesto constituye el principal medio para aplicar sus prioridades en el terreno económico y en el social.

La eficacia de la política de gastos y de las decisiones sobre asignación de recursos depende de los procedimientos seguidos y de los instrumentos empleados para elaborar y ejecutar el presupuesto. Los presupuestos, en tanto que instrumentos de la política económica y social del Estado, están evidentemente condicionados por la coyuntura económica y, a su vez, se da por supuesto que influyen en ella.

Asimismo, las prácticas presupuestarias se encuentran afectadas por el contexto en el que se adoptan las decisiones, y a su vez ellas mismas se conciben de forma que influyan sobre tal contexto. La naturaleza de las normas, los procedimientos y los estímulos inherentes a los sistemas presupuestarios condiciona la forma en que se perciben y gestionan las actividades del sector público.

El principal objetivo de las reformas presupuestarias es el de estimular el interés por los logros y los resultados, más que un seguimiento literal de las normas y de los procedimientos administrativos. Con este fin, los Gobiernos se esfuerzan generalmente por transformar la cultura que impregna la gestión de sus organizaciones. No se trata tanto de que los Gobiernos no hayan estado nunca preocupados por los resultados, como de que no se había puesto el énfasis sistemáticamente sobre éstos. Tampoco se trata de eliminar las normas dirigidas a garantizar la honestidad y la regularidad de las operaciones. Se trata más bien de admitir que, la mayoría de las veces, resulta posible modificar dichas reglas y delegar más atribuciones en los funcionarios o responsables de los procesos.

Esta preocupación por los resultados, de hecho, no carece de precedentes. Numerosos gobiernos, por ejemplo, han modificado sus procesos presupuestarios durante los últimos veinte años, aplicando nuevos mecanismos como los presupuestos por programas, la racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB/PPBS) y las técnicas de presupuesto con base cero. Otros han intentado mejorar los resultados introduciendo procesos de dirección por objetivos (DPO).<sup>23</sup>

En conjunto, se estima que estos esfuerzos sólo han ofrecido unos resultados moderados. Las reformas actuales, por su parte, se distinguen por una perspectiva global que intenta integrar todos los aspectos de la gestión, y por el reconocimiento de que se impone una transformación completa de las actitudes en la gestión del sector público. No se trata simplemente de modificar los procedimientos burocráticos: las actitudes de los funcionarios públicos deben transformarse, y deben aplicarse los estímulos y señales apropiados.

Las razones que conducen a conceder un mayor papel a los resultados difieren según los países.

---

<sup>23</sup> Para mayores referencias sobre el desarrollo y el proceso citado, puede consultarse el *Programa Global de Competitividad* de 1997 del Foro Económico Mundial.

En muchos casos, las reformas se han hecho necesarias por las considerables presiones que se ejercían sobre el presupuesto; en otros casos, han estado motivadas por la idea de que los programas gubernamentales y los gastos públicos, en general, carecían de eficacia, o la de que el contribuyente no sacaba provecho de su aportación. Además, se están demandando más servicios que se intentan prestar permaneciendo dentro de los límites de los recursos existentes.

Sea cual sea el motivo, en la actualidad los actores del sector público deben hacer más con menos recursos. Adicionalmente, en numerosos casos las reformas han estado motivadas por la necesidad de reforzar la responsabilidad de los gobiernos y de las organizaciones públicas. Las reformas tienden a alcanzar estos objetivos haciendo a los gobiernos y a los funcionarios responsables, no sólo del respeto a las normas y procedimientos establecidos, sino también de los resultados obtenidos.

La mejora de los resultados y el reforzamiento de la responsabilidad son dos aspectos de las reformas que están indisolublemente unidos. En especial, un sensible progreso tanto en la calidad como en la cantidad de las informaciones publicadas sobre los programas y actividades del sector público ha contribuido mucho a la consecución de estas dos series de objetivos.

### ***LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS***

En este contexto, los gobiernos se han mostrado más dispuestos a reconsiderar los sistemas centralizados de control presupuestario. Existe una tendencia muy clara a conceder a los funcionarios incentivos y flexibilidad para administrar sus recursos de manera que se logre más eficacia y más eficiencia. Se han fortalecido los incentivos institucionales. En el seno de cada organización se concede más libertad a los funcionarios de línea para la elección de los medios, el escalonamiento de los gastos, las redistribuciones de fondos entre los programas o las actividades, la imposición de tarifas a los usuarios y el uso de los ingresos.

Los órganos públicos pueden conservar los ahorros presupuestarios obtenidos más allá de los límites fijados por los servicios centrales, en lugar de revertirlos automáticamente al tesoro público.

### ***LA FLEXIBILIDAD EN LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN***

La refundición de partidas presupuestarias detalladas y la desconcentración de las facultades de decisión en materia de asignación de recursos, especialmente en lo que se refiere a los salarios y a los gastos de administración, se encuentran en el centro de la estrategia antes esbozada.

Estas medidas se dirigen a conducir a los funcionarios a aceptar la responsabilidad de los resultados que hay que alcanzar, concediéndoles la flexibilidad deseada para poderlos realizar. La reunión bajo una única rúbrica de diversas partidas de gastos permite a los jefes de departamento decidir la combinación de recursos que hay que efectuar para alcanzar los resultados deseados, y adaptarse con más flexibilidad a unas prioridades cambiantes sin tener que informar a los servicios centrales del presupuesto.

En algunos países esta flexibilidad ha llegado incluso a comprender la supresión de los diversos controles sobre los efectivos, reemplazados por un control único de naturaleza monetaria sobre los gastos, bien para el total de los gastos de funcionamiento, bien para los salarios.

Como contrapartida a la mayor flexibilidad introducida en la ejecución del presupuesto del ejercicio, los créditos se han sometido a rigurosos límites cuantificados. Dicho de otra manera, no son susceptibles de créditos suplementarios, salvo en circunstancias claramente definidas y limitadas.

Paralelamente, los créditos normalmente no se reducen a lo largo del año, lo que ofrece un cierto grado de certeza durante el ejercicio.

### ***LA PROGRAMACIÓN A MEDIANO PLAZO***

En algunos países se han aplicado medidas que han modificado considerablemente la tradición de la anualidad presupuestaria. Como se ha indicado anteriormente, el presupuesto plurianual se ha introducido para actuar de forma que los fondos públicos se usen mejor y para estimular la adaptación y la innovación.

Así, se han adoptado marcos plurianuales –definiendo consignaciones financieras indicativas para un período que en algunos casos puede alcanzar los tres años-, especialmente para los gastos de administración y de funcionamiento.

Estas medidas tienen en cuenta el hecho de que, con independencia de la flexibilidad que exige la combinación óptima de los recursos, los funcionarios tienen necesidad de una cierta estabilidad para programar los gastos en una perspectiva a mediano plazo.

El principio riguroso de anualidad, tal y como había sido aplicado tradicionalmente, casi no incentivaba a los funcionarios para ahorrar recursos o para programar metódicamente los gastos vinculándolos a los resultados. Los créditos no consumidos al final del ejercicio, tanto si eran consecuencia de una mayor eficiencia como de circunstancias imprevistas, generalmente eran confiscados por los servicios centrales del presupuesto, en el caso nuestro, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La mayoría de las veces se consideraba que demostraban la consignación de créditos superiores a las necesidades, y en consecuencia se reducían las dotaciones presupuestarias para los ejercicios futuros. Al final, los funcionarios resultaban castigados por su eficiencia. Por el contrario, la falta de eficiencia no se castigaba.

Así pues, la reacción lógica consistía en acelerar los gastos al final del ejercicio, con la única finalidad de evitar la pérdida de los créditos y de preservar la base de cálculo de las consignaciones futuras. La gestión financiera se consideraba en términos de proceso –no había que gastar demasiado ni tampoco quedarse corto– más que de resultados (ahorro de recursos, eficacia, eficiencia y calidad del servicio).

#### ***UN MÉTODO SISTEMÁTICO DE GESTIÓN DE LOS RESULTADOS***

La expresión “gestión de los resultados” resulta útil para describir el método sistemático del resultado que se fomenta por los países que la instrumentan. Estos métodos, también denominados “gestión por programas” o “gestión basada en los resultados”, han consistido generalmente en incentivar o imponer un ciclo de gestión que se presenta de la siguiente forma:

- Se fijan objetivos y normas de resultado para cada programa (y con frecuencia se hacen públicos).
- Los funcionarios responsables de cada programa disponen de libertad para aplicar los procesos adecuados para alcanzar esos objetivos y normas;
- Los resultados efectivamente obtenidos se miden tomando como referencia las normas fijadas y son objeto de informes.

- El nivel de resultado alcanzado sirve de base para las decisiones sobre los recursos futuros que deben asignarse al programa, los cambios que deben efectuarse en su contenido o en su diseño, y los premios y sanciones de que serán objeto la organización o las personas.
- Esta información se comunica también a los órganos de control a posteriori, tales como las comisiones parlamentarias y los auditores externos (según el mandato de estos últimos), cuyos puntos de vista también pueden contribuir a las decisiones antes citadas<sup>24</sup>.

Cuando hablamos de reforma al sistema presupuestario nos estamos refiriendo a todo lo que tiene que ver en su conjunto con la elaboración, el ejercicio y la revisión de cuentas en materia presupuestal.

En términos generales lo que reconoce el diagnóstico de 1996 es que la sociedad en materia presupuestal exige más y mejores resultados, que también está poniendo el dedo en la llaga en términos de la transparencia de la información, así como en acotar desde un sentido estratégico la discrecionalidad del manejo de los recursos y que, por último, se tiene que llevar a cabo un proceso de mayor eficiencia y mayor eficacia en la aplicación del presupuesto. La manera de proveer de los satisfactores a una población mayor y más demandante.

Por lo tanto el paradigma que se pone sobre la mesa de la discusión cuando se llevó a cabo todo este diagnóstico, es de qué modo se puede alcanzar lo anterior con menores recursos disponibles en materia presupuestal.

De esta forma nace el proyecto que se ha denominado "Reforma al Sistema Presupuestario". La Administración Pública se plantea y se replantea el qué y el cómo ésta debe llevar a cabo sus actividades. Por ello mismo la reforma al sistema presupuestario plantea una serie de actividades que van encaminadas

---

<sup>24</sup> *Global Competitiveness Programme 1997*, World Economic Forum.

precisamente a modificar la forma de actuación dentro de la administración pública y esto parte desde el hecho de poder alinear, como se le conoce técnicamente, los esfuerzos de las instituciones y de cada una de ellas.

El proyecto es y señala que lo que se debe determinar para cada una de las unidades dentro de la administración pública, hacia dónde se tiene que enfocar su esfuerzo y si ese esfuerzo está precisamente alineado o no a los objetivos básicos y más importantes que tiene el sector público en cada una de las esferas en las que participa.

Una vez que se pueda llevar a cabo esta alineación de los esfuerzos de cada una de las unidades responsables, se tiene que asegurar que concomitantemente la localización de los recursos públicos también guarde correspondencia con esta alineación de responsabilidades y con esta alineación de prioridades. Todo ello también en un esfuerzo por tratar de alcanzar mayores estándares de calidad y de eficiencia en la forma en que opera la administración pública.

Actualmente el Gobierno Federal, dentro del Sistema de Planeación Estratégica que éste mismo ha establecido, se encuentra en el Nivel 3 (SPE-N3), una metodología de Alineación Estratégica que incorpora mejores prácticas en administración, que precisamente corresponde al Programa de Alineación Estratégica, instrumentado mediante un mecanismo facilitador digital conocido como DAS-G (*Digital Alignment Strategy-Gobierno*).

La metodología del SPE-N3 está basada en Factores Críticos de Éxito (FCE), cada uno con un propósito específico.



## Factores Críticos de Éxito

FCE1: Objetivos de la Dirección General

**Propósito:**

- Definir los Objetivos de la Dirección General para el próximo ciclo de planeación y su relación con las Actividades Institucional y las Líneas Estratégicas Específicas de su Subsecretaría.

FCE 2: Contribución a Programas

**Propósito:**

- Establecer la contribución de la Dirección General a los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales.

FCE 3: Entender y evaluar procesos claves

**Propósito:**

- Definir, clasificar y medir el desempeño de los procesos que componen las operaciones de la Dirección General.

FCE 4: Analizar Proyectos de Innovación/Mejora

**Propósito:**

- Definir los proyectos de innovación/mejora que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 5: Analizar Proyectos de Inversión

**Propósito:**

- Definir los proyectos de inversión que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 6: Alineación de Objetivos

**Propósito:**

- Alinear los proyectos de innovación/mejora, proyectos de inversión y los procesos a los Objetivos de la Dirección General.

## Factores Críticos de Éxito

FCE 7: Priorizar proyectos

**Propósito:**

- Establecer un orden de prioridades en el portafolio de proyectos de innovación/mejora y de inversión, mediante el reconocimiento de su complejidad de implantación, su enfoque, su importancia relativa, y su impacto en la Dirección General.

FCE 8: Seguimiento de Objetivos, Proyectos y Procesos

**Propósito:**

- Dar seguimiento a los Objetivos, Proyectos y Procesos a través de sus indicadores<sup>25</sup> y Metas establecidas.

FCE 9: Iniciar la Programación

**Propósito:**

- Iniciar el ciclo de presupuestación mediante una Programación que satisfaga los detalles operativos del Director General y las necesidades de formato presupuestal que requiere la DGPOP y la SHCP.

Fuente: *Taller de Conceptos y Herramientas del Programa de Alineación Estratégica del Sistema de Planeación Estratégica. Presidencia de la República. Enero, 2003.*

### 2.4.2 Componentes de la Reforma al Sistema Presupuestario

La Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) como un replanteamiento de la estructura programática, cuyo motivo es contar con elementos que expresen la orientación y el impacto de la aplicación de los recursos públicos, contiene en sí misma un conjunto global de componentes dirigidos a atender distintos objetivos detectados y dar pie a un proceso de facilitación del cambio<sup>26</sup>, a partir del diagnóstico realizado sobre la situación que guardaba la gestión pública.

<sup>25</sup> En el 2002 se contaba con 1500 indicadores presupuestales, entre los que se puede mencionar los **Indicadores Presidenciales SECOR 2002**, y los **Indicadores de gestión del Sistema de Planeación Estratégica Ni, N2 y N3**. En el 2003 se cuenta con 30 indicadores presupuestales (Indicadores Presidenciales 2003, e Indicadores de gestión del SPE N1, N2 y N3).

<sup>26</sup> Que se ha previsto que fuera de 1997 al 2006 en adelante.

Así, en primer lugar, está lo que se ha denominado "*La Nueva Estructura Programática*" (NEP), que es una forma de clasificar y de mejor clasificar las actividades públicas, y que sirve para dar orden y dirección al gasto a través de categorías y elementos programáticos.

En segundo lugar podemos mencionar "*El Sistema de Evaluación al Desempeño*" (SED), que indica el sistema mediante la conformación de indicadores estratégicos y las metas para esos indicadores, los términos y el marco de referencia para poder evaluar la gestión pública, a fin de evaluar el quehacer público con base en resultados y seguimiento de compromisos contraídos.

En tercer lugar está "*La Vértice de Costeo*", puesto que la administración pública tiene que conocer cuánto le cuesta llevar a cabo una actividad, no cuánto gasta en esa actividad. Entonces el SED y el Costeo<sup>27</sup> van hacia este punto para determinar cuánto cuesta llevar a cabo algo y si lo se está haciendo lo están haciendo de la mejor forma. En breve, su finalidad es conocer el consumo de recursos que implican las políticas públicas.

La reforma al sistema presupuestario plantea una importante desregulación y simplificación en los procedimientos presupuestarios ligados al ejercicio del gasto público.

Así, con el componente de la *Normatividad* se busca generar en el proceso de presupuestación una mayor corresponsabilidad entre los servidores públicos que tienen a cargo programas y proyectos, y la administración de recursos. Asimismo se pretende (i) promover una adecuada desconcentración de decisiones y autorizaciones de gasto, (ii) adoptar esquemas administrativos flexibles para

---

<sup>27</sup> Para la RSP se entiende como acción de "costear" a la utilización de una herramienta para conocer y determinar el consumo de recursos de los bienes y servicios de los programas y proyectos públicos. Conocer este valor facilita el proceso de planeación y programación de acciones y recursos. Para que éstos cumplan con los criterios de objetividad, congruencia, eficiencia, equidad, transparencia y calidad. Para ello también favorece los procesos de seguimiento y evaluación, ya que permite la valoración comparativa de diversos escenarios para conseguir los resultados esperados.

adaptarse a los cambios del entorno, (iii) facilitar y hacer más oportunas las decisiones que involucran al presupuesto y su ejecución, (iv) contar con una estructura articulada de reglas más claras y sólo las indispensables, y (v) establecer incentivos claros que apoyen a las unidades de gobierno para mejorar sus decisiones de gasto<sup>28</sup>.

También lo que está proponiendo este proyecto es que la Administración Pública tiene que laborar en el contexto de un *Servicio Civil de Carrera*<sup>29</sup>. Los trabajadores deben de tener los incentivos, la seguridad de que su permanencia será con base en los resultados, y que los ascensos serán sobre la base de los resultados alcanzados. Asimismo, con éste se pretende conocer y medir el desempeño de servidores públicos mediante la aplicación de parámetros claros y objetivos para legitimar su actuación.

Y por último un proyecto que está en marcha también que es el *Sistema de Administración Financiera Fiscal*, que incluye el proyecto comúnmente conocido como "Tesorería en Línea"<sup>30</sup>, cuyo objetivo es administrar eficazmente los recursos financieros y radicación oportuna para mejorar el ejercicio del gasto.

Cabe hacer mención que, por esta ocasión, no nos adentraremos al tema del Servicio Civil de Carrera ni al Sistema de Administración Financiera Fiscal.

Así, los beneficios para la Administración Pública Federal (APF) se traducen en

---

<sup>28</sup> Manual de la SCHK "Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario". 1ª edición, 2000, México, p. 56.

<sup>29</sup> En este contexto, este es un elemento primordial ya que reconoce que el profesionalismo y el compromiso de los servidores públicos con su trabajo, así como su reconocimiento y promoción, son los factores que hacen la diferencia entre una organización y otra. La certidumbre de contar con reglas claras para la contratación, permanencia y promoción del personal tiene un impacto directo en su desempeño, puesto que se deja a cada individuo la planeación de su desarrollo profesional.

<sup>30</sup> Herramientas tecnológicas que agilizan el uso de los recursos, lo que conlleva la optimización del flujo de gasto que tiene que ser radicado para su ejercicio en dependencias y entidades. Asimismo, dichas herramientas brindan información más confiable y oportuna sobre el manejo financiero de los fondos federales, hecho que facilita el seguimiento y la rendición de cuentas.

mejor orden y control a un aparato gubernamental con numerosos ejecutores; un marco que dotará de mayor transparencia al ejercicio del gasto público; una normatividad presupuestaria más flexible, en donde las dependencias y entidades, a través de los servidores públicos que la encabezan, serán más corresponsables en la gestión y operación del gasto público. Asimismo, la RSP genera mayores capacidades para la toma de decisiones confiables y oportunas, frente a diversas alternativas y recursos escasos; brinda información oportuna, pertinente y fiable que generará las interrogantes sobre las mejores asignaciones del gasto.

Finalmente, con la RSP se abate la simulación y la incertidumbre al conocerse los objetivos a alcanzar, al tener identificados los costos en que se incurre, e implementar las actividades que den cumplimiento a los objetivos.

En cuanto a la sociedad, ésta cuenta con productos y servicios de mayor calidad y oportunidad, se mejora la interacción en la relación gobierno-sociedad, se facilita el acceso a información confiable y transparente, lo que permite a la sociedad participar de manera más informada y activa en la determinación de los programas y en la rendición de cuentas.

De acuerdo con lo anterior, la RSP y la importancia del mismo cambio radican en el hecho de que las necesidades del desarrollo y tendencias demográficas indican que se requiere de un nivel de gasto mayor al actual. Existen rezagos y la necesidad de atender a una población más numerosa y más demandante.

Los resultados muestran ineficiencias en la asignación del gasto. Una dependencia asigna el gasto por estado tomando en cuenta la demanda de servicios. Existen diferencias en cuanto a población entre diversos estados. Si relacionamos el gasto en varios casos por estado, se observa una distribución inequitativa.

La inequidad en la asignación del gasto provoca que la distribución del

presupuesto en algunos casos sea regresiva; esto es, que estados o sectores de población con mayores recursos reciban más presupuesto.

Además, con la metodología que caracteriza a la RSP, el índice de reasignaciones presupuestarias se reduce considerablemente al efectuarse un ejercicio de programación.

Por tanto, este tema es de suma importancia, y para resaltar las características de la metodología del proceso presupuestario anterior con el actual, a continuación se presenta el siguiente cuadro.

## ¿POR QUÉ UNA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO?

	ANTES	DESPUÉS
	El Plan Nacional de Desarrollo y sus programas no se actualizan y no reflejan necesariamente el quehacer cotidiano de la dependencia y entidad.	La planeación estratégica vinculará las actividades y las alineará al cumplimiento de los objetivos establecidos.
<i>PLANEACIÓN</i>	El control macroeconómico del gasto público ha tenido preeminencia sobre la planeación y el desarrollo de las actividades de la APF.	El conocimiento de lo anterior dotará de la información suficiente para llevar a cabo la priorización de los programas y actividades, aún cuando exista disponibilidad limitada de recursos.
<i>PROGRAMACIÓN</i>	Inexistencia o insuficiencia de programas de mediano plazo para las dependencias del Ejecutivo Federal.	Se impulsa que las dependencias y entidades elaboren programas con un horizonte permanente de mediano y largo plazo (6 años), que serán realimentados anualmente.
	Tiempos muy reducidos para las actividades de programación y presupuesto. Instrumentos de apoyo a estos procesos, complejos y extensos.	Se han ajustado los tiempos y los instrumentos de apoyo; y se han adecuados de conformidad al nuevo esquema normativo y presupuestario.
<i>PRESUPUESTACIÓN</i>	Trámite para asegurar recursos que no siempre revela las prioridades del Estado. Se asigna por inercia, y está basado en las asignaciones y operaciones a realizar.	La asignación del gasto estará plenamente justificada y vinculada a resultados.

## ¿POR QUÉ UNA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO?

	ANTES	DESPUÉS
<i>EJERCICIO</i>	Gran número de trámites presupuestarios para ajustar el presupuesto a las actividades reales, distintas de lo programado originalmente, que conllevan a la solicitud de ampliaciones y/o subejercicio del gasto.	Disminución del número de adecuaciones presupuestarias. Existirán las que se deriven por motivos contingentes o ajustes a la operación de la que se deriven.
	Reducida flexibilidad y autonomía en el ejercicio de los recursos públicos.	Servidores públicos más facultados para elegir la mejor alternativa en la ejecución de programas y acciones públicas.
	Alta discrecionalidad	La discrecionalidad disminuirá con una adecuada planeación y asignación de recursos que conducirán al cumplimiento de objetivos.
<i>CONTROL</i>	Excesiva normatividad. Alta centralización de decisiones. Largas cadenas de trámites y procedimientos.	Desregulación, corresponsabilidad y facultación. Simplificación administrativa.
<i>EVALUACIÓN</i>	Centrada en auditorías e informes y desfasada. Se basa en la evaluación del cumplimiento de procedimientos y no en los resultados alcanzados. Poco preventiva.	Propositiva, vinculada y articulada desde la planeación; buscando una realimentación continua del sistema.



## **CAPÍTULO 3**

### **3.1 MARCO LEGAL PARA LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO**

El Estado, como ente rector del desarrollo nacional, integral y sustentable; ostenta en sí mismo la facultad de analizar la situación económica, social, cultural y política del país y, a partir de dicho análisis, emitir un diagnóstico que le servirá, coadyuvado por el sector privado y la sociedad, a vislumbrar el rumbo que habrá de tomar el país dentro del corto y mediano plazo.

Cabe hacer mención que con el cambio reciente en el régimen, el estado deseable de dicha planeación ha incluido un plazo de hasta 25 años.

Así, pues el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevara al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí mismo o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004

Asimismo el Sistema de Planeación Democrática, cuyo fundamento legal se encuentra en el Artículo 26 constitucional, instauro también el principio de participación de los sectores público, privado y la sociedad en general; e instruye sobre la diversidad de factores de consideración para el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

Un elemento innovador, a diferencia del artículo 25 de la Constitución Política, es el mandato del establecimiento de mecanismos que permitan la óptima instrumentación de los programas, ya sean especiales, sectoriales, etc.; su monitoreo, control y evaluación.

Así, dicho Artículo, a la letra dice:

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

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

Como hemos venido analizando, el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Con el proyecto de modernización de la administración pública, paralelamente se estableció la necesidad de avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e

---

<sup>2</sup> *Ibidem*

inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se hizo necesario fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Para ello, el ***Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000***, en su apartado 3.9 se refería a la Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública la cual, en el marco del citado documento, comprendía los siguientes rubros, de los que se desprendieron tanto el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y la iniciativa para la instauración del servicio civil de carrera, por mencionar algunos proyectos.

- Promoción de la descentralización administrativa
- Profesionalización de los servidores públicos
- Sistemas de control y rendición de cuentas
- Modernización de la gestión pública
- Simplificación y adecuación del marco normativo
- Responsabilidades de servidores públicos<sup>3</sup>

Con referencia a la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), su sustento dentro del PND 1995-2000 pudiera ubicarse dentro del apartado referente a la *modernización de la gestión pública*, el cual establecía la renovación del sector público a fin de revitalizar sus esquemas de trabajo, reorientar sus incentivos, simplificar sus procedimientos y modernizar sus métodos de gestión.

Asimismo, propugnaba por el funcionamiento organizativo horizontal. Ello permitiría superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población.

---

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Este Plan proponía desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evaluaran la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en cumplimiento a los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación, el Plan y los programas regionales, sectoriales, especiales e institucionales, deberían ser sometidos a las instancias gubernamentales correspondientes, además de ser congruentes con las prioridades de desarrollo integral del país.

Por tanto, la RSP respondía a los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE).

El PROMAP, en su momento, promovió la revisión del actual sistema presupuestario e instó a la flexibilidad en el ejercicio, incremento en la capacidad de respuesta y el logro de objetivos. El PRONAFIDE, mediante la “Política y Estrategias de Financiamiento del Desarrollo”, impulsó la consolidación del ahorro público mediante el aumento de la eficiencia, eficacia y calidad en la adaptación de los recursos públicos<sup>4</sup>.

En su apartado 5.3 sobre *Medición y evaluación de la gestión pública*, el PROMAP establecía:

“Los sistemas de evaluación de la gestión pública se han orientado tradicionalmente al enfoque contable de control y fiscalización del gasto público, con criterios que privilegian las acciones correctivas sobre las preventivas.

---

<sup>4</sup> Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo

Aun cuando es necesario el control tradicional de los recursos presupuestarios, se requiere dar atención particular a los resultados de la gestión pública expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, su vinculación a las demandas y necesidades de la población”<sup>5</sup>.

Por tanto, las acciones tendientes a modernizar la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas, y los sistemas de control, constituyen una vertiente importante de la reforma de la administración pública federal. En particular se hace necesario cambiar un enfoque tradicional de las organizaciones del sector público centrado en la atención de un cúmulo detallado de reglamentos y procedimientos administrativos, hacia la evaluación de los resultados de los programas y el impacto de políticas públicas, con un esquema más claro y transparente de rendición de cuentas y una orientación más moderna a los órganos de control; lo cual incluye dos objetivos base:

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas exhaustivo de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de los sistemas modernos de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación, y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Dar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventualidades infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

Así, las principales políticas y líneas de acción surgidas de la consulta popular en relación a los objetivos anteriormente expresados se agruparon en torno a los

---

<sup>5</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

siguientes ejes: un mayor énfasis a la evaluación de resultados y a la medición del desempeño, un esquema más claro y transparente de rendición de cuentas, y una orientación más moderna a los órganos de control.

#### **- Objetivos claros y metas cuantificables**

Al respecto, las dependencias y entidades de la APF debían desarrollar un mayor esfuerzo por establecer objetivos claros a partir de 1996, a nivel institucional, así como a nivel intermedio, que se vinculaban a programas, acciones o servicios concretos, para los cuales se establecieron metas significativas y cuantificables en términos de resultados<sup>6</sup>. En este aspecto, fue preciso cambiar el enfoque tradicional que tendía a centrarse casi exclusivamente en indicadores de volumen de trabajo, o de los recursos a utilizar, más que en el impacto esperado de dichos programas en la sociedad.

#### **- Desarrollo de indicadores de desempeño**

Debería desarrollarse en todo el sector público un esfuerzo particular para diseñar un conjunto selecto de indicadores de desempeño que permitiera a cada dependencia o entidad evaluar los resultados de su gestión, en términos de calidad, costo y pertinencia de sus servicios y los efectos que sus acciones estaban teniendo en la sociedad o en la población objetivo a la que se orientaban sus programas, así como determinar si se estaban cumpliendo los objetivos propuestos<sup>7</sup>.

#### **- Comparación con otros indicadores**

Las áreas normativas procurarían establecer para aquellas que ofrecen bienes y servicios, referencias basadas en indicadores de desempeño de otras unidades

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> *Ibidem*



del sector público dedicadas a actividades similares en las del sector privado, cuando ello sea fuera posible, y con las de organismos similares a nivel internacional<sup>8</sup>. Lo anterior, a fin de evaluar la calidad, efectividad y costo de los servicios que se prestaban, orientar sus estrategias de superación y promover entre los servidores públicos una cultura basada en el desempeño y la calidad.

#### **- Convenios de desempeño o convenios marco**

Debería explorarse la celebración de convenios de desempeño entre las dependencias reguladoras y los órganos desconcentrados y organismos descentralizados, que especificaran con claridad las obligaciones esenciales que deberían orientar la acción de las entidades durante un horizonte predeterminado, así como los instrumentos que requerirían los administradores para alcanzar las metas convenidas<sup>9</sup>.

Para ello anualmente las dependencias y entidades deberían presentar y acordar con la SHCP y la SFP los indicadores de gestión que se establecerían para la medición del desempeño y los resultados obtenidos en la prestación de servicios públicos.

### **3.2 NORMATIVIDAD REGULADORA**

Entre las leyes, normas y reglamentos que regulan la concertación y ejercicio del presupuesto, se pueden mencionar:

- I. Ley de Planeación
- II. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

---

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> *Ibidem*

- III. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- IV. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- V. Concertación de Estructuras Programáticas
- VI. Presupuesto de Egresos de la Federación

### **3.2.1 LEY DE PLANEACIÓN**

Para los efectos de esta Ley, la planeación nacional de desarrollo es “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”<sup>10</sup>. Así, mediante el ejercicio de planeación se fijan objetivos, metas, estrategias, prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones y se evalúan resultados.

El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará de su contenido general y de su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Planeación, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas

---

<sup>10</sup> Artículo 3 de la Ley de Planeación.

del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos<sup>11</sup>.

Los aspectos de la Planeación Nacional de Desarrollo correspondientes a la APF se llevarán a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>12</sup>.

### **3.2.2 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL**

En el Capítulo II de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, referente al Presupuesto de Egresos, señala que “el gasto público federal se basará en presupuestos que se formulen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; mismos que se fundarán en costos y serán elaborados anualmente”<sup>13</sup>.

Asimismo, la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con distintos documentos, referentes a:

- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto donde se señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución;
- Explicación y comentarios de los principales programas;
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone;
- 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<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Artículo 27, Ley de Planeación

<sup>12</sup> Artículo 12, Ley de Planeación

<sup>13</sup> Artículo 13, Ley de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

<sup>14</sup> Artículo 19, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

### **3.2.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL**

En su Título Segundo referente a la Programación-Presupuestación del Gasto Público Federal, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal hace referencia tanto a la definición de la programación-presupuestación, así como a las bases y los aspectos a considerar para tales fines.

Así, con respecto a la definición de la programación-presupuestación del gasto público federal, en el Artículo 8 del citado Reglamento se señala que ésta comprende:

- Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y
- Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas anteriormente<sup>15</sup>.

Asimismo, la programación-presupuestación del gasto público, de acuerdo con el Artículo 9 del Reglamento, se realizará con base en:

- Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal,
- La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior,

---

<sup>15</sup> Artículo 8, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

- El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),
- Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la SHCP; y
- El programa financiero general que elabore la SHCP.

Entre los aspectos a considerar para la programación-presupuestación están:

- Los diversos instrumentos de política económica y social que establezca el Ejecutivo Federal;
- Los acuerdos de concentración con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales; y
- Los acuerdos programáticos intersectoriales.

En cuanto a la elaboración de los catálogos de cuentas, que servirán de base para la contabilización de las operaciones, la SHCP emite dichos catálogos a los que deberán ajustarse las entidades públicas sujetas a la normatividad mencionada en este Capítulo. Dicho catálogos estarán integrados por las cuentas de (i) Activo, (ii) Pasivo, (iii) Patrimonio, (iv) Resultados, (v) Orden, y (vi) Presupuesto<sup>16</sup>.

Finalmente, el control y evaluación del gasto, con base en el Artículo 130 del Reglamento, comprende:

- La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones;
- El seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y
- La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

---

<sup>16</sup> Artículo 90 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

### **3.2.4 MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

De manera general, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal es una serie de lineamientos emitidos para la instrumentación del presupuesto asignado a un ejercicio fiscal determinado y que dictan el proseguir de las unidades encargadas de administrar y aplicar los recursos financieros en las distintas dependencias del gobierno federal.

Así, el Manual de Normas Presupuestarias se expide anualmente por decreto y es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en particular, para aquellas unidades encargadas del ejercicio de los ramos presupuestarios, las dependencias que tengan a su cargo el ejercicio de los ramos generales, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos y la Presidencia de la República, se sujetan a las disposiciones contenidas en dicho Manual que rigen a las dependencias, salvo que se establezca regulación expresa<sup>17</sup>.

Contiene apartados referentes al proceder de cada oficina responsable correspondiente en la materia, tales como normatividad, claves presupuestarias, calendarización de gastos, líneas generales, pago y registro de obligaciones financieras, adecuaciones, erogaciones, entre otros rubros; tanto de la administración pública federal centralizada, como de la paraestatal.

El incumplimiento a lo dispuesto en el Manual es sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.

---

<sup>17</sup> Para mayores detalles, véase "*Manuel de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*" (actualizado al 21 de junio de 2002), emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2000.

Las normas presupuestarias a que se refiere el citado Manual se contienen en los Títulos y Capítulos siguientes:

Contenido		Numeral
TITULO PRIMERO.	NORMAS GENERALES	1-6
TITULO SEGUNDO.	DISPOSICIONES APLICABLES A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA	7-155
CAPITULO I.	Clave presupuestaria	7-10
CAPITULO II.	Calendarios de gasto	11-12
CAPITULO III.	Líneas globales y radicación de recursos	13-14
CAPITULO IV.	Pago y registro de obligaciones presupuestarias	15-34
	SECCION I. Cuenta por liquidar certificada	15-24
	SECCION II. Oficio de rectificación de cuentas por liquidar certificadas	25
	SECCION III. Reintegros al Presupuesto de Egresos	26
	SECCION IV. Comisionado habilitado	27-30
	SECCION V. Acuerdos de ministración	31
	SECCION VI. Fondos rotatorios o revolventes	32-33
	SECCION VII. Registro de operaciones presupuestarias entre dependencias y pago de obligaciones con entidades	34
CAPITULO V.	Adecuaciones presupuestarias	35-45
	SECCION I. Adecuaciones presupuestarias internas	36-37
	SECCION II. Adecuaciones presupuestarias externas	38-41
	SECCION III. Ejercicio presupuestario de los excedentes de ingresos que generen las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados	42-44
	SECCION IV. Ahorros y economías del presupuesto	45
CAPITULO VI.	Constitución y ejercicio del pasivo circulante de las dependencias y registro de operaciones en el Ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	46-53
CAPITULO VII.	Servicios personales	54-93
	SECCION I. Ejercicio y pago	54-64
	SECCION II. Traspaso compensado de recursos	65-75

Contenido		Numeral
	SECCION II. Modificaciones a las estructuras orgánicas, ocupacionales y plantillas de personal operativo	76-87
	SECCION IV. Programas de retiro voluntario en la Administración Pública Federal	88
	SECCION V. Otros descuentos y retenciones	89-93
CAPITULO VII.	Adquisiciones, arrendamientos y servicios	94-99
	SECCION I. Ejercicio	94-99
CAPITULO IX.	Inversión física	100-139
	SECCION I. Disposiciones generales	100-102
	SECCION II. Dictamen de la evaluación de proyectos	103-107
	SECCION III. Oficio de Inversión	108-110
	SECCION IV. Adquisiciones internacionales con cartas de crédito comercial irrevocable	111-116
	SECCION V. Inversiones financiadas con créditos externos	117-119
	SECCION VI. Programas y proyectos financiados con créditos multilaterales	120-129
	SECCION VII. Programas y proyectos financiados con líneas de crédito bilateral	130-138
	SECCION VIII. De los donativos provenientes del exterior	139
CAPITULO X.	Subsidios y transferencias*	140-151
	SECCION I. Subsidios*	140-142
	SECCION II. Transferencias*	143-151
CAPITULO XI.	Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria*	152-155
TITULO TERCERO.	DISPOSICIONES APLICABLES A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL	156-195
CAPITULO I.	Lineamientos generales	156-161
CAPITULO II.	Ejercicio, pago de compromisos y registro de las operaciones presupuestarias	162-166
CAPITULO III.	Adecuaciones presupuestarias	167-171
CAPITULO IV.	Servicios personales	172-177
CAPITULO V.	Registro del pasivo circulante	178-180
CAPITULO VI.	Convenios de seguimiento financiero	181-184
CAPITULO VII.	Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo	185-195
TITULO CUARTO.	GASTOS PARA SEGURIDAD PUBLICA Y NACIONAL	196-199
CAPITULO I.	Gastos especiales	196-198
CAPITULO II.	Adquisiciones de bienes derivadas de las actividades de seguridad pública y nacional	199
TITULO QUINTO.	CONVENIOS O BASES DE DESEMPEÑO	200-202
TITULO SEXTO.	DEUDA PUBLICA Y OTRAS EROGACIONES FINANCIERAS	203-213
CAPITULO I.	Lineamientos generales	203-205
CAPITULO II.	Autorización y contratación	206-211
	SECCION I. Arrendamiento financiero	208-211
CAPITULO III.	Información, control y evaluación	212-213
TITULO SEPTIMO.	FIDEICOMISOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANALOGOS QUE INVOLUCRAN RECURSOS PUBLICOS FEDERALES	214-223
CAPITULO I.	Lineamientos generales	214-217

Contenido		Numeral
CAPITULO II.	Inscripción y renovación de clave de registro presupuestario de los recursos públicos federales	218-219
CAPITULO III.	Modificación a los contratos de fideicomiso, mandato o contrato análogo	220
CAPITULO IV.	De la suspensión de las aportaciones; del retiro de los recursos públicos; de la extinción de fideicomisos y de la terminación de los mandatos	221-223



En él se incluye la definición de la terminología aplicable al ejercicio del presupuesto, tiempos y calendario de gastos, líneas globales y radicación de recursos; lineamientos sobre el pago y registro de obligaciones presupuestarias, adecuaciones, excedentes y ADEFAS; claves presupuestarias<sup>19</sup> y criterios aplicables al ejercicio correspondiente, servicios personales; adquisiciones, arrendamientos, y servicios; subsidios y transferencias; así como un apartado para las disposiciones aplicables a las entidades paraestatales con un contenido similar a los apartados mencionados anteriormente.

A manera de ejemplo, sobre los criterios aplicables al ejercicio, cabe mencionar que el Manual señala que para identificar el detalle de las operaciones presupuestarias de los componentes tipo de gasto, gasto con destino específico y fuente de financiamiento, así como la precisión de los proyectos, se deberán aplicar las siguientes claves y lineamientos específicos:

I. El tipo de gasto registrará la naturaleza económica de las asignaciones de acuerdo con las siguientes claves:

- 1 = Gasto corriente.
- 2 = Gasto de capital diferente de obra pública.
- 3 = Gasto de obra pública.
- 4 = Participaciones;

II. El componente gasto con destino específico, identificará las asignaciones presupuestarias asociadas a propósitos específicos, de acuerdo con las siguientes claves:

- 0 = Gasto operativo.
- 1 = Aportaciones a seguridad social.
- 2 = Erogaciones sustantivas.

---

<sup>19</sup> Véase **Anexo 1** al final de este capítulo.

3 = Gasto sujeto a racionalidad presupuestaria.

7 = Previsiones para servicios personales;\*

III. El componente fuente de financiamiento identificará el origen de los recursos que financian la asignación y/o el ejercicio presupuestario, conforme a las siguientes claves:

1 = Recursos fiscales.

2 = Gasto financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BID-BIRF), así como otros financiamientos externos.

3 = Contraparte nacional, y

IV. El componente proyecto identificará tanto los proyectos institucionales como los proyectos de inversión que se acuerden en la etapa de concertación de estructuras programáticas, utilizando como primer dígito las siguientes claves:

I = Cuando se identifique un proyecto institucional.

K = Cuando se relacione con un proyecto de inversión.

N = Cuando no se identifique un proyecto.

En el caso de los proyectos institucionales y de los proyectos de inversión, los siguientes tres dígitos del campo corresponderán al número consecutivo entre 001 y 999, y cuando no se identifique un proyecto los tres siguientes dígitos serán invariablemente 000.

V. Para efectos de la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos, y de la comunicación de los respectivos presupuestos autorizados a las unidades responsables, el componente objeto del gasto identificará las asignaciones previstas por concepto del Clasificador por Objeto del Gasto, salvo los siguientes que se comunicarán por partida de gasto:

1400. Erogaciones del Gobierno Federal por concepto de seguridad social y seguros.

4100. Subsidios.

4200. Subsidios a las entidades federativas y municipios.

4300. Transferencias para apoyo de programas.

8400. Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios.

Para la integración y seguimiento de la información presupuestaria en el Sistema Integral de Control Presupuestario (SICP), la Unidad de Política Presupuestal podrá solicitar la desagregación a nivel de partida de gasto de los importes del capítulo 1000 Servicios Personales autorizados en el Presupuesto de Egresos.

Sobre el calendario de gastos de los Ramos Generales, el Manual de Normas Presupuestarias señala que éstos serán elaborados por las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda, que tengan a su cargo la administración, seguimiento y ejercicio de las erogaciones previstas en dichos Ramos, salvo el calendario del Ramo General 25 Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, cuya elaboración será responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. Los calendarios se remitirán a la Unidad de Política Presupuestal en los términos de los lineamientos para la calendarización del Presupuesto de Egresos. Así, la SHCP por conducto de la Unidad de Política Presupuestal, comunicará a las dependencias los calendarios de gasto autorizados a más tardar a los 20 días hábiles posteriores a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

### **3.2.5 CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS**

Con el propósito de atender lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (con base en el artículo transitorio correspondiente de acuerdo al ejercicio correspondiente), así como en el Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la SHCP emite la

propuesta de los lineamientos para la formulación de estructuras programáticas a utilizar en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de la opinión emitida por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, se lleva a cabo la revisión y se incorporan (de ser el caso) algunas adecuaciones, las cuales se reflejan en los lineamientos que deberán observar los ejecutores del gasto público federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

Así, para el año 2004, en congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), la política de gasto público para 2004 está orientada a lograr que los recursos públicos se asignen en forma eficiente y a asegurar la transparencia en su ejercicio.

Para lograr lo anterior se requiere de un marco programático que refleje con fidelidad las funciones y responsabilidades que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del marco jurídico reglamentario que regula el funcionamiento del sector público federal, al tiempo que de cabida a una adecuada instrumentación de las políticas públicas expresadas a través de programas, actividades y proyectos.

Al contar con este marco programático, se sientan las bases para que el presupuesto se asigne mediante estructuras programáticas que integran el conjunto de funciones, programas, actividades y proyectos, a los que a su vez se asociarán y alinearán los elementos programáticos mediante el establecimiento de objetivos, metas e indicadores presupuestarios.

Para efectos de lo anterior, las dependencias podrán utilizar la información existente en el Sistema de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República (SPE) a fin de verificar que exista congruencia con los objetivos del PND y facilitar la formulación de las estructuras programáticas.

### *Presupuesto por resultados*

Interesa resaltar que el enfoque del proceso 2004 se ha centrado, en arribar a un presupuesto por resultados cuyo eje serán las metas presupuestarias que los titulares de las dependencias acuerden con el C. Presidente de la República.

Uno de los propósitos fundamentales del enfoque de presupuesto por resultados consiste en hacer posible la cuantificación de los resultados programados y obtenidos por la producción y suministro de bienes y servicios públicos, al atender las demandas de la sociedad. Los contribuyentes deben conocer hacia donde se dirigen sus contribuciones, así como las formas en que éstos le son devueltos en bienes y servicios públicos.

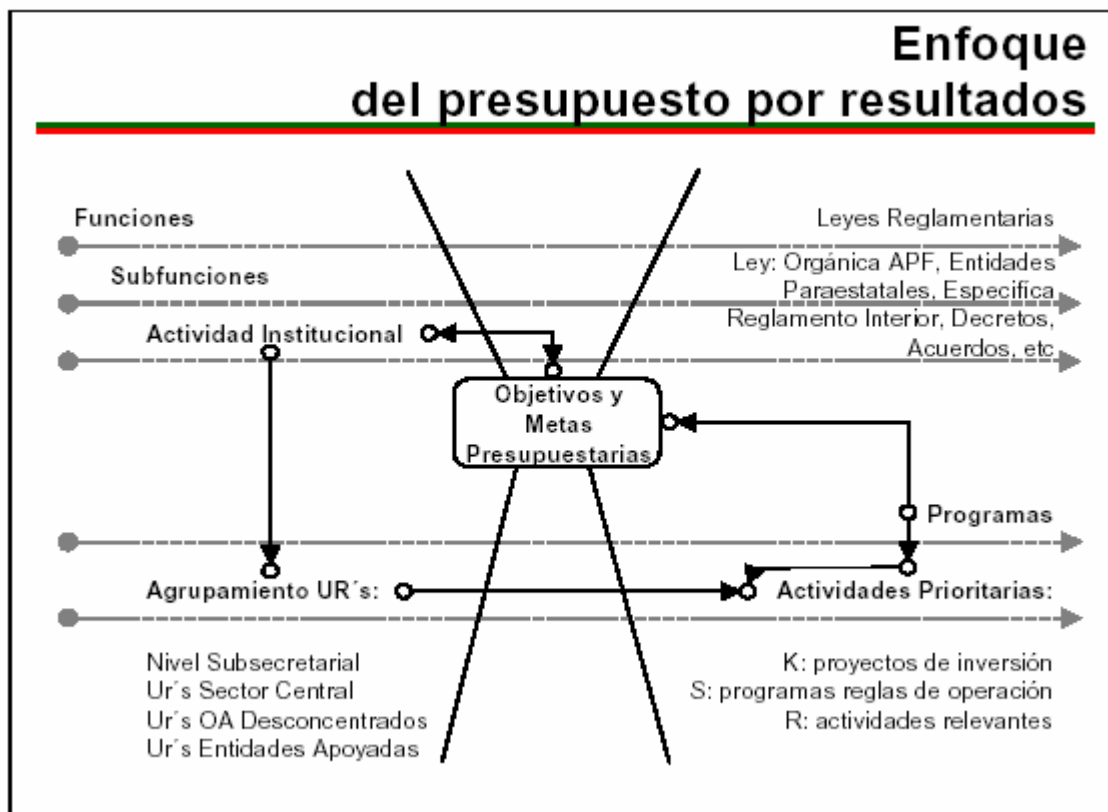
En el enfoque por resultados, se considera lo anterior al vincular la asignación de recursos con los resultados y hacer posible la medición del desempeño del sector público, a través de indicadores de eficacia y eficiencia de dichos resultados.

Este mecanismo, y una adecuada definición de indicadores permitirán contar con elementos objetivos y visibles para evaluar la ejecución pasada, actualizar programas y proyectos y corregir y adecuar las políticas públicas cuando los resultados no sean satisfactorios para la población y en consecuencia para la gestión del Estado.

En este proceso, se ha enfatizado la importancia de lograr que el presupuesto por resultados refleje con mayor precisión las acciones del Estado a través de la mejora en la clasificación funcional; que integre la programación mediante las actividades institucionales; y distinga las actividades relevantes que deban estar a la vista en el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Concertación de Estructuras Programáticas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2004.



Adicionalmente, en esta orientación del presupuesto por resultados, se ha subrayado la importancia de lograr un proceso integral, en línea y simplificado iniciando su instrumentación a través de la concertación interactiva de las estructuras programáticas en medios electrónicos.

### 3.2.5.1 Innovaciones

Las innovaciones más relevantes para la concertación de estructuras programáticas para el año 2004, son las siguientes:

- Se reorganiza la clasificación funcional utilizada en el ejercicio fiscal 2003, precisando su cobertura con el fin de reflejar más apropiadamente el impacto de las acciones que realiza el Estado en los ámbitos de desarrollo social, de desarrollo económico y de gestión gubernamental.

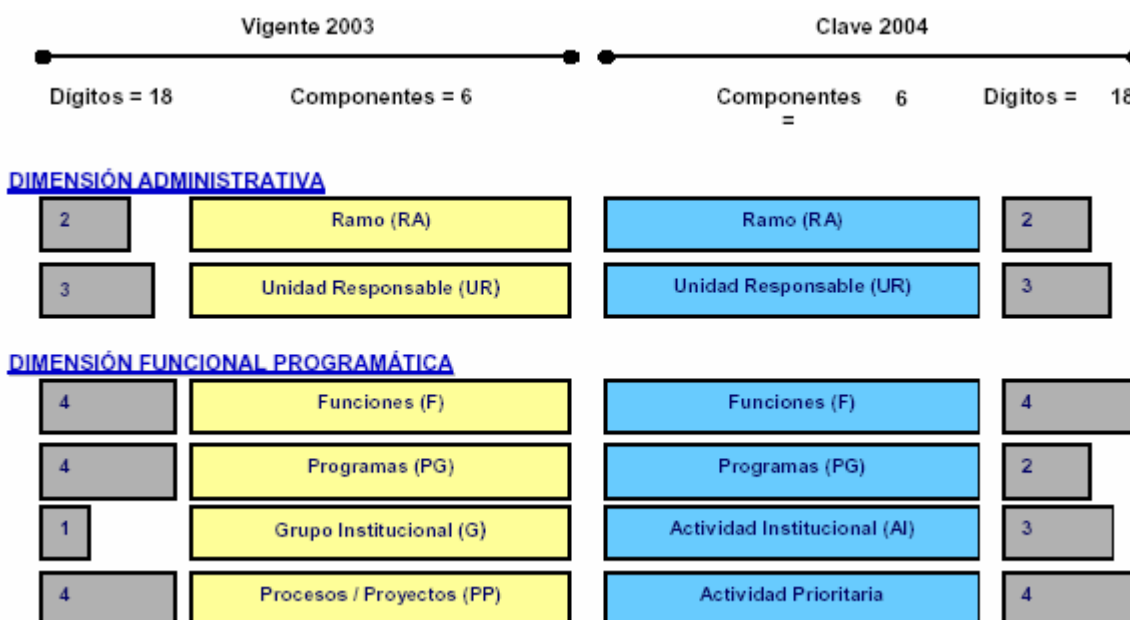
- Se otorga un papel central a la actividad institucional, a efecto de establecer un vínculo entre el conjunto de funciones y programas y su alineación con las acciones prioritarias y estratégicas de cada sector. A partir de esta categoría se precisa y fortalece el campo de acción de las unidades responsables que se encargan de la operación cotidiana y por lo tanto, son las instancias que llevan a cabo el cumplimiento de las metas programadas.
- Se establece la categoría de Actividades Prioritarias para identificar el conjunto de proyectos de inversión, de programas sujetos a reglas de operación, las actividades relevantes, así como el resto de los recursos que se destinan a otras actividades sustantivas o de apoyo.
- Esta transformación en la programación de los recursos presupuestarios se traducirá en una significativa simplificación de las estructuras programáticas y consecuentemente en una importante disminución del volumen de operaciones presupuestarias.
- Desde esta etapa de concertación de estructuras programáticas, las propuestas se presentan por medios electrónicos, a través de la introducción de un sistema automatizado que será administrado por la Subsecretaría de Egresos y al cual se accederá vía Internet.
- Con el propósito de aportar los elementos básicos para entrar a la aplicación de este sistema, se creó la Guía de Acceso al Proceso Integral de Programación y Presupuesto, la cual sustituye el uso de hojas de Excel en que se realizaba esta etapa hasta el año 2003.
- Con la aplicación de este sistema, se elimina el llenado y envío de formatos y otros documentos por parte de las dependencias y entidades y se avanza en la instrumentación de mecanismos que facilitan y modernizan la gestión.

- Por último, es necesario destacar que los resultados que en medios magnéticos queden registrados en esta etapa, generalmente compleja, constituyen el inicio de la carga del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 (PPEF 04). El nuevo sistema integral de elaboración del presupuesto, concebido en forma modular, permite aprovechar totalmente el trabajo desarrollado en etapas previas, simplificando sustancialmente la etapa final de integración del PPEF 04.

### Clave Programática

Para el PPEF 04, se mantiene la longitud de la clave programática aplicada en el ejercicio 2003 (18 dígitos). Se mantienen estables las dimensiones administrativas (5 dígitos) y funcional-programática (13 dígitos).

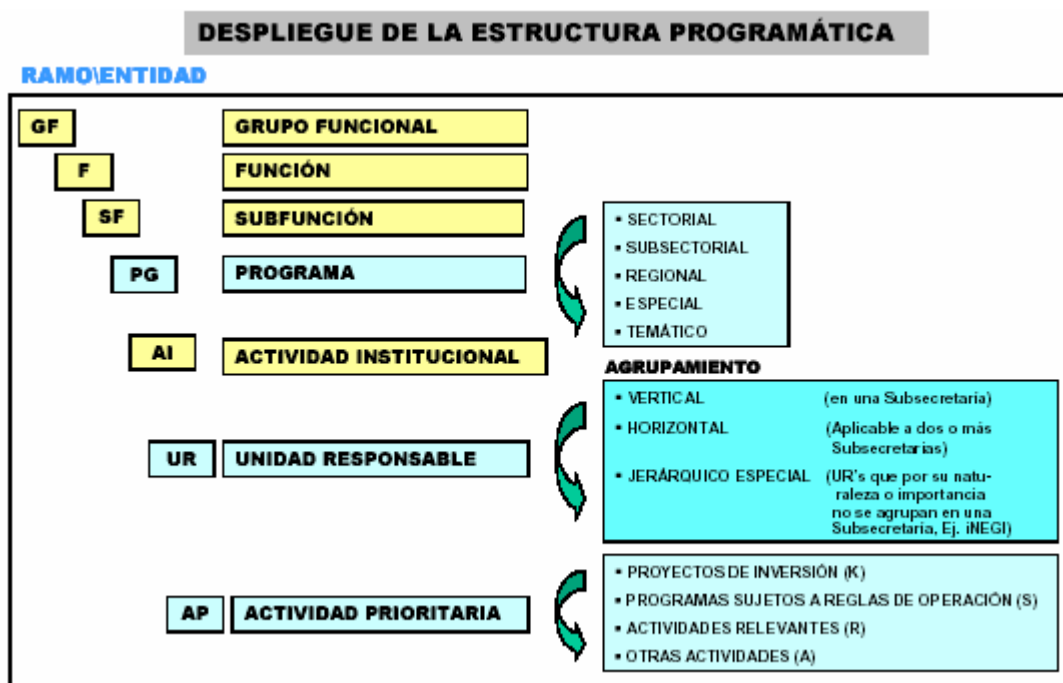
Se modifica *el número de dígitos* del campo de **Programas (PG)** para identificar en la clave programática de 2004 los programas a través de dos posiciones en lugar de las cuatro, utilizado en 2003.





## Categorías Programáticas

De conformidad con el marco normativo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la estructura programática para 2004 se establecerá a través de un arreglo que contiene las categorías mínimas indispensables para reflejar las acciones del sector público; es decir, **funciones, subfunciones, programas y subprogramas** y la inclusión de categorías de mayor detalle como son las **actividades institucionales y las actividades prioritarias**.



Esta cadena de categorías, vinculadas jerárquicamente entre sí, permite disponer de un nivel de desagregación suficiente para que el esquema programático refleje con transparencia y eficacia la asignación y aplicación de los recursos públicos.

## **Funciones del Sector Público**

Esta categoría constituye el nivel más agregado de la estructura programática puesto que identifica las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines, de conformidad con la Constitución y sus leyes reglamentarias.

La revisión efectuada a la clasificación funcional utilizada para el presupuesto (2003), permitió llevar a cabo una reorganización de sus componentes, con el fin de agrupar mejor las funciones y subfunciones que realiza el Sector Público Federal, a partir del impacto que producen sus actividades en los ámbitos social y económico, estableciendo una clara diferenciación de las actividades vinculadas a la gestión gubernamental.

Es importante señalar, que las funciones de gobierno se derivan del objeto o razón de ser de las dependencias y entidades, y no de la naturaleza de los programas en que intervienen<sup>21</sup>.

## **Grupos Funcionales<sup>22</sup>**

A partir de esta clasificación, el Gobierno Federal y las entidades realizan tres grandes grupos funcionales *de Gasto Programable*: de Gobierno, de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico. Adicionalmente se incluye el grupo Otras, de Gasto no Programable.

---

<sup>21</sup> Esta distinción es muy importante. Las funciones de gobierno se derivan del marco jurídico que define el campo de acción de las dependencias y entidades (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes Específicas o Decretos de Creación, Reglamentos Interiores y Otros Marcos Legales Específicos). En términos generales, son permanentes y rebasan el período correspondiente a una administración. La participación de las dependencias y entidades en los distintos programas no determina su pertenencia a una función. Por ejemplo: la participación de las distintas dependencias y entidades en el Programa Nacional de Protección Civil, no implica su pertenencia funcional a las acciones de protección civil. Esta se da solo si así está previsto en el marco jurídico aplicable a la dependencia y entidad.

<sup>22</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

- *Funciones de Gobierno:* Son aquellas que sólo realiza el Gobierno tales como procuración e impartición de justicia, actividades militares y de seguridad nacional, política exterior, hacienda pública, política interna, asuntos legislativos, regulación, protección del medio ambiente y recursos naturales y la administración gubernamental.
- *Funciones de Desarrollo Social:* Son aquellas acciones compensatorias tendientes a mejorar las oportunidades de la población de menores ingresos, aumentar sus niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, salud, asistencia social, vivienda e infraestructura social básica.
- *Funciones de Desarrollo Económico:* Comprende las actividades económicas reservadas por ley al Estado, como la producción y comercialización de hidrocarburos, la producción y distribución de electricidad, entre otros. Además incluye aquellas acciones tendientes a mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de las actividades económicas, incluyendo la creación de infraestructura económica.
- *Otras:* Comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de Deuda; así como el gasto devengado no pagado de ejercicios fiscales anteriores; las participaciones y aportaciones a entidades federativas, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

**Funciones (F):** Se han definido 27 funciones gubernamentales. A continuación se presentan las características de cada una de ellas<sup>23</sup>:

---

<sup>23</sup> *Ibidem.* Para más detalles pueden consultarse los “Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática” para 1998, así como su versión actualizada del 2004, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **GOBIERNO**

- **LEGISLACIÓN:** Comprende las actividades que realizan las Cámaras de Diputados, de Senadores y el Órgano Superior de Fiscalización
- **SOBERANÍA:** Administración de los Asuntos Militares y Servicios Inherentes; así como de Seguridad Nacional
- **RELACIONES EXTERIORES:** Incluye la planeación, formulación, diseño, e implantación de la política exterior en los ámbitos bilaterales y multilaterales, así como la promoción de la cooperación internacional y la ejecución de acciones culturales
- **HACIENDA:** Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución, implantación y operación de las políticas financiera, monetaria, fiscal, de ingreso y gasto público, crediticia y de divisas, así como la reglamentación de la administración tributaria y otros servicios que corresponda realizar de conformidad con los ordenamientos legales vigentes
- **GOBERNACIÓN:** Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política poblacional y de protección civil, de los servicios migratorios, del desarrollo político y de comunicación social del Gobierno Federal; la relación con los medios informativos, estatales y privados, así como los servicios informativos en medios impresos y electrónicos
- **REGULACIÓN Y NORMATIVIDAD:** Incluye las actividades que realizan las dependencias y entidades en el ámbito de su competencia para regular y normar las acciones gubernamentales; así como las que desarrollan los particulares
- **ORDEN, SEGURIDAD Y JUSTICIA:** Administración de la Procuración e Impartición de la Justicia y las actividades relacionadas con la seguridad pública y los derechos humanos
- **PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES:** Comprende los programas y acciones encaminadas a detener y revertir la degradación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, así como la promoción del desarrollo sustentable del país

- **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Comprende la administración de las actividades inherentes al funcionamiento interno de las dependencias y entidades
- **OTROS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS:** Incluye las actividades relacionadas con el fomento y regulación del desarrollo científico y tecnológico, así como los servicios estadísticos que realizan las dependencias y entidades y otras no consideradas en las funciones anteriores.

### **DESARROLLO SOCIAL**

- **EDUCACIÓN:** Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles
- **SALUD:** Comprende las actividades relacionadas con la prestación de servicios colectivos y personales y la generación de recursos para la salud
- **SEGURIDAD SOCIAL:** Comprende las actividades de seguridad social que desarrollan las dependencias y entidades en servicios de salud, prestaciones económicas y sociales, tanto a la población asegurada como a la no asegurada.
- **URBANIZACIÓN, VIVIENDA Y DESARROLLO REGIONAL:** Contempla las acciones de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana; así como el financiamiento para el mejoramiento, adquisición de la vivienda y acciones de desarrollo regional
- **AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO:** Contempla el abastecimiento de agua potable, la operación y el desarrollo de la infraestructura de la misma y la construcción y ampliación de obras de drenaje y plantas de tratamiento de aguas residuales
- **ASISTENCIA SOCIAL:** Comprende los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios)

## **DESARROLLO ECONÓMICO**

- **ENERGÍA:** Comprende los programas especiales y acciones relacionadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y energía eléctrica, así como la explotación de recursos minerales, minería y otros aspectos de producción mineral
- **COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:** Incluye la prestación de los servicios transporte ferroviario, aéreo y marítimo, y de servicios en materia de comunicaciones, telecomunicaciones y postal, así como el desarrollo de la infraestructura correspondiente
- **DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL:** Comprende los programas y actividades relacionadas con el fomento a la producción, comercialización agropecuaria, agroindustria, acuicultura y pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal
- **TEMAS LABORALES:** Comprende las acciones relativas a la conducción y orientación del mercado de trabajo hacia la promoción para la generación de empleos, establecimiento de salarios mínimos, capacitación del trabajador y seguridad e higiene en los procesos productivos, así como la asistencia técnica y regulación de la defensa laboral
- **TEMAS EMPRESARIALES:** Comprende las acciones relacionadas con la conducción y orientación de la actividad empresarial
- **SERVICIOS FINANCIEROS:** Incluye la ejecución de las políticas de financiamiento del desarrollo económico del país
- **TURISMO:** Incluye las acciones de fomento y el financiamiento a la infraestructura turística, así como y la prestación de servicios turísticos
- **CIENCIA Y TECNOLOGÍA:** Incluye las actividades relacionadas con investigación científica en la Administración Pública Federal

## **OTRAS**

- **COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA:** Comprende los pagos de compromisos que por concepto de intereses, comisiones y otras erogaciones derivadas de la contratación de deuda pública efectúa el Gobierno Federal. Se refiere al pago de la deuda pública contratada y

documentada, tanto con instituciones internas como externas. Esta función es de uso exclusivo para los Ramos 24 y 29.

- **RECURSOS A ENTIDADES FEDERATIVAS:** Comprende el registro de las participaciones y aportaciones en egresos federales que le corresponden a las entidades federativas y municipios
- **ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES:** Comprende los pagos que realiza el Gobierno Federal derivados del gasto devengado no pagado de ejercicios fiscales anteriores. Esta función es de uso exclusivo para el Ramo 30

**Subfunciones (SF):** Identifican en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades al interior de una función. Existen 103 subfunciones descritas en el catálogo de funciones y subfunciones de la Administración Pública Federal para el PPEF 2004, que forma parte del Catálogo de Categorías Programáticas. Este número puede aumentar en la medida de que así lo requieran las dependencias y entidades. Para ello, deben solicitar ante la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente, la Inclusión en el Catálogo de la subfunción propuesta incluyendo su descripción y la justificación correspondiente<sup>24</sup>.

#### **Correspondencia entre la Clasificación Funcional de 2003 y 2004**

En la selección de las funciones y subfunciones que le corresponde desarrollar a cada dependencia y entidad para la construcción de sus estructuras programáticas para el PPEF 2004, es conveniente utilizar como herramienta auxiliar el convertidor funcional 2003-2004 y 2004-2003. Dicho convertidor permite observar como las funciones y subfunciones propuestas para 2004 se veían reflejadas en el presupuesto 2003. Ello ayuda a realizar una mejor selección y a disponer del control de la continuidad de las actividades de la dependencia y entidad entre las dos clasificaciones. Para estos fines, se observarán los siguientes criterios:

---

<sup>24</sup> *Nueva Estructura Programática*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal, Subsecretaría de Egresos de la SCHP, México, 2000, p. 9.

- Efectuar un análisis exhaustivo sobre las actividades que les corresponde realizar, con el fin de identificar con precisión las funciones y subfunciones que forman parte del Catálogo de Categorías Programáticas.
- Al seleccionar las funciones y subfunciones, las dependencias deberán diferenciar si se trata de funciones que les corresponde desarrollar cuando se trate de actividades de gestión gubernamental (Grupo 1), actividades de desarrollo social (Grupo 2), o bien actividades orientadas al desarrollo económico (Grupo 3).
- Existen algunos casos que no es posible incluirlos en alguno de los grupos anteriores, debido a que se trata, por ejemplo, de acciones destinadas a cubrir en el presente obligaciones derivadas de la deuda contraída para financiar el gasto público en años anteriores (Costo financiero de la deuda). Otro caso es el referente a las asignaciones que inicialmente se presupuestan en algunos ramos del Gobierno Federal, pero que una vez aprobado el presupuesto, se canalizan a las entidades federativas para apoyar la ejecución de sus programas (Recursos a entidades federativas). Asimismo, se presenta la identificación de recursos asignados para cubrir el pasivo circulante del Gobierno Federal (ADEFAS).

Para identificar este tipo de acciones, que no corresponden al desarrollo de programas y actividades contenidos en los tres grupos señalados, se abre un grupo adicional para otras funciones (Grupo 4).

### ***Categoría y modalidades de programa***

Para la determinación de los programas en que deban participar las dependencias y entidades, será necesario revisar las actividades que les corresponde desarrollar a través de las respectivas unidades responsables, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas previstos en el Programa de Gobierno.



En los programas que le corresponda identificar a cada dependencia y entidad para la conformación de sus estructuras programáticas, al igual que en el caso de las funciones y subfunciones, se auxiliarán con el convertidor, el cual incluye las claves de cuatro dígitos de los programas utilizados en 2003 y como se ven reflejadas en el presupuesto 2004 en una clave de dos dígitos.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, existen *cuatro* modalidades de Programas, y *una de subprograma*.

El **Programa (PG)** comprende a un grupo de acciones orientadas a lograr el cumplimiento de los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico que formule el Ejecutivo Federal.

- **Programas Sectoriales:** especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate.
- **Subprogramas Sectoriales:** especifican los objetivos, prioridades y políticas correspondientes a un subsector administrativo, con base en la desagregación de los temas previstos en los programas sectoriales respectivos.
- **Programas Regionales:** referidos a las regiones del país que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el PND. En estos programas las dependencias y entidades determinan aquellas acciones que realizarán para apoyar el desarrollo de alguna región y pueden participar dos o más dependencias o entidades.
- **Programas Especiales:** referidos a las prioridades de desarrollo de un sector o un determinado grupo poblacional del país en donde participan dos o más dependencias.
- **Programas Temáticos:** Programas que desarrollan las dependencias, entidades u organismos autónomos con el fin de dar cumplimiento a la ejecución de acciones de carácter estratégico u operativo que no son

susceptibles de reflejarse específicamente a través de los programas anteriores.<sup>25</sup>

### ***Lineamientos para la identificación de programas***

Para la identificación de los programas que operen las dependencias y entidades, se observarán los siguientes lineamientos:

- Para determinar los Programas sectoriales, las dependencias y entidades aplicarán aquellos en los que estén claramente establecidos los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate.
- En los Subprogramas sectoriales se identificarán los objetivos, prioridades y políticas correspondientes a un subsector administrativo, con base en la desagregación de los temas previstos en los programas sectoriales respectivos.
- En el caso de los Programas regionales, las dependencias y entidades deberán realizar los esfuerzos necesarios con el fin de identificar aquellos en los que les corresponda participar y en los que habrán de incorporar durante la integración del proyecto de presupuesto las asignaciones de recursos para el desarrollo de las acciones que tengan por objeto potenciar las oportunidades de crecimiento y desarrollo en determinadas regiones del país. Para estos efectos, será necesario diferenciar con precisión estas acciones, de aquellas que forman parte del programa o de los programas que realiza de manera permanente la dependencia o entidad de que se trate.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*

- Las dependencias y entidades determinarán aquellas acciones que realizarán para apoyar el desarrollo de algún programa regional en el que pueden participar dos o más dependencias y entidades, conjuntamente con las entidades federativas en las que incida el programa regional.

Por ejemplo, en el caso del sector comunicaciones y transportes la dependencia responsable deberá identificar las acciones que se identifican con mejor precisión al ubicarlos en la esfera del programa regional para operar el Plan Puebla-Panamá, por tratarse de compromisos establecidos para la ejecución de dicho programa regional y que en principio, podría parecer que forman parte del programa sectorial que en forma normal le corresponde desarrollar a esa Secretaría.

- Con respecto a los Programas especiales, al igual que en el caso de los programas regionales, las dependencias y entidades deberán realizar un análisis minucioso de sus prioridades, con el fin de identificar las acciones que formen parte de un programa especial, distinguiéndolas de las que se ubican en los demás programas que se realizan de manera permanente en función de las características de la propia dependencia o entidad.

Tratándose de estos programas, las dependencias y entidades también tendrán que analizar y determinar aquellas acciones que realizarán para apoyar el desarrollo de algún programa especial en el que pueden participar dos o más dependencias y entidades.

Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Educación Pública, la dependencia deberá identificar las acciones en materia de educación especial para comunidades indígenas, que en principio podría parecer que forman parte del programa sectorial educativo que en forma normal le corresponde desarrollar, pero que podrían identificarse con mayor precisión al ubicarlos en la esfera del programa especial para el desarrollo de los

Pueblos Indígenas y bajo este supuesto dichas acciones quedarían mejor ubicadas en la clave de este programa especial.

- Para la aplicación de los Programas temáticos, se considerará el ámbito en el que operan las dependencias con el fin de dar cumplimiento a la ejecución de acciones de carácter estratégico u operativo que no son susceptibles de reflejarse a través de los programas anteriores.<sup>26</sup>

### ***Lineamientos para la determinación de actividades institucionales***

***La Actividad Institucional (AI):*** comprende el conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas que tienen encomendados, de conformidad con las atribuciones que les señala el reglamento interior o el ordenamiento jurídico que les es aplicable.

- La ejecución de las actividades institucionales implica necesariamente la producción de un bien o servicio, a partir de los insumos con que cuenta cada dependencia o entidad, y
- Las actividades institucionales, adicionalmente deben estar vinculadas a los objetivos rectores y estrategias contenidos en el PND y en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se deriven del mismo.<sup>27</sup>

En la formulación del PPEF 04, la actividad institucional se convierte en el eje alrededor del cual se orientará la medición del presupuesto por resultados de las dependencias y entidades, a través de las diferentes unidades responsables.

---

<sup>26</sup> *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998, p.11

<sup>27</sup> *Ibidem*

### *Criterios para determinar actividades institucionales por las dependencias*

- Para efectos de lo anterior, se recomienda que las dependencias a través de las DGPOPs o equivalentes elaboren la propuesta preliminar de actividades institucionales y se lleve a cabo un proceso de análisis y consenso con las unidades responsables que forman parte de la dependencia, a efecto de construir una propuesta incluyente que se traduzca en un catálogo específico para cada dependencia.

Para ello, se revisarán todas las acciones que realizan las unidades responsables que forman parte de la dependencia, considerando: **a)** Unidades administrativas del Sector Central; **b)** Órganos Administrativos Desconcentrados; y **c)** Entidades a las que se prevé apoyar con recursos fiscales. Al revisar las acciones de estas URs, se verificará que exista una vinculación directa con la unidad responsable de mayor jerarquía a la que se encuentren adscritas, tales como subsecretarías u oficialías mayores.

Las actividades institucionales que establezcan las dependencias para identificar acciones de entidades que serán apoyadas con recursos fiscales presupuestados en las dependencias, deberán reflejarse de manera idéntica en las estructuras programáticas institucionales de las propias entidades apoyadas.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Para la construcción de actividades institucionales, las dependencias y entidades observarán los siguientes aspectos:

- ✦ Identificar las acciones que desarrollan conjuntamente las unidades responsables agrupadas a nivel subsecretaría u oficialía mayor y las reflejarán en actividades institucionales específicas de la dependencia de que se trate.
- ✦ Verificar que las actividades estén alineadas con las funciones, subfunciones y programas que sean aplicables a la dependencia o entidad.
- ✦ Cada dependencia y entidad determinará las actividades institucionales que de manera específica operarán para cumplir con sus objetivos y metas.
- ✦ Las actividades institucionales que establezcan las dependencias para identificar acciones de entidades que serán apoyadas con recursos fiscales presupuestados en las dependencias, deberán reflejarse de manera idéntica en las estructuras programáticas institucionales de las propias entidades apoyadas.
- ✦ Cada dependencia y entidad conformará su propio catálogo de actividades institucionales. Por lo tanto, no deberá presentarse una misma actividad en dos dependencias o entidades distintas.

- En aquellos casos en los que por la naturaleza de las acciones que desarrollan las unidades responsables de la dependencia, será necesario agrupar las unidades responsables en actividades institucionales que impacten a dos o más subsecretarías por tratarse de acciones comunes, se deberá presentar la propuesta a la consideración de la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente.

Tratándose de estos casos, la actividad propuesta podrá tener asociadas metas distintas en cada agrupamiento administrativo.

- Al llevar a cabo el agrupamiento de las unidades responsables de las dependencias, eventualmente se podrá presentar el caso de que existan entidades paraestatales apoyadas y órganos administrativos desconcentrados que no estén vinculados directamente a un agrupamiento administrativo a nivel Subsecretaría; En estos casos, se podrá proponer una actividad institucional específica para llevar a cabo su operación acompañando la justificación correspondiente.

Al proponer las actividades institucionales, las *dependencias* las identificarán en el campo de tres dígitos previsto para estos propósitos. Las tres posiciones se llenarán en forma consecutiva e iniciarán con el número 003 y servirán para la conformación del catálogo específico de actividades institucionales *de la dependencia*-sector de que se trate.

- Las actividades institucionales relacionadas con las tareas que realizan las áreas administrativas y las inherentes a los órganos internos de control son predeterminadas.

Es decir, en el caso de las acciones de control y auditoría que realizan los órganos internos de control, se predefine una actividad institucional con clave **001**, que será utilizada para la identificación de este tipo de acciones.

Al igual que en la actividad institucional de control y auditoría, en el caso de las acciones de naturaleza administrativa que se realizan por las unidades administrativas adscritas a las oficialías mayores y sus equivalentes, quedará predeterminada una actividad institucional específica, la cual se identificará con la clave **002**. En consecuencia, las dependencias y entidades no podrán crear otras actividades institucionales distintas a las establecidas para estos fines.

Los órganos administrativos desconcentrados, así como las entidades paraestatales identificarán las acciones que se llevan a cabo por parte de los órganos internos de control y a las áreas equivalentes a las oficialías mayores, a través de las actividades **001 y 002**, respectivamente.

Aún en el caso de las dependencias o ramos que no presupuesten asignaciones para acciones administrativas o de auditoría y control, la numeración de las actividades institucionales iniciará con **003**.

- Las actividades institucionales propuestas deberán reflejar de manera clara y precisa las acciones a desarrollar por la unidad responsable o Grupo de URs, respectivamente, a partir de las atribuciones previstas en los ordenamientos legales que les dan sustento, verificando que estén alineadas directamente a los programas, funciones y subfunciones y a los objetivos y estrategias contenidos en el PND 2001-2006.
- Cuando se trate de actividades que reflejen el quehacer de dos o más URs, para las metas e indicadores que se formulen, se deberá determinar la UR que será la encargada del seguimiento en el cumplimiento de las acciones comprometidas y reflejadas en la meta respectiva.
- El número máximo de actividades institucionales propuestas incluyendo las actividades predeterminadas 001 y 002, será de **diez** por dependencia, circunscribiendo en este límite la participación de los órganos administrativos desconcentrados.
- En los casos que se justifique por parte de la dependencia, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto podrán elevar el límite señalado en el párrafo anterior.

Para la identificación de las actividades institucionales planteadas por las dependencias, en el Módulo de Concertación de Estructuras Programáticas (MEP), se aplicarán rangos en la numeración que permitirán asignar las claves de actividades institucionales en forma específica. La identificación de las actividades de las dependencias iniciará con cero (001, 002, 003, etc.) en el caso de las entidades la numeración iniciará con uno (la primera entidad podrá aplicar las claves 100, 101, etc.)<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Concertación de Estructuras Programáticas*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2004, p. 12-13.



### *Criterios para determinar actividades institucionales por las entidades*

- En el caso de las entidades paraestatales se observarán los criterios de alineación con funciones, subfunciones y programas establecidos para las dependencias. Asimismo, se vigilará que exista congruencia con las atribuciones de la entidad establecidas en sus ordenamientos legales. El número máximo será de **cinco** actividades institucionales por cada entidad, considerando dentro de este número las dos predeterminadas.

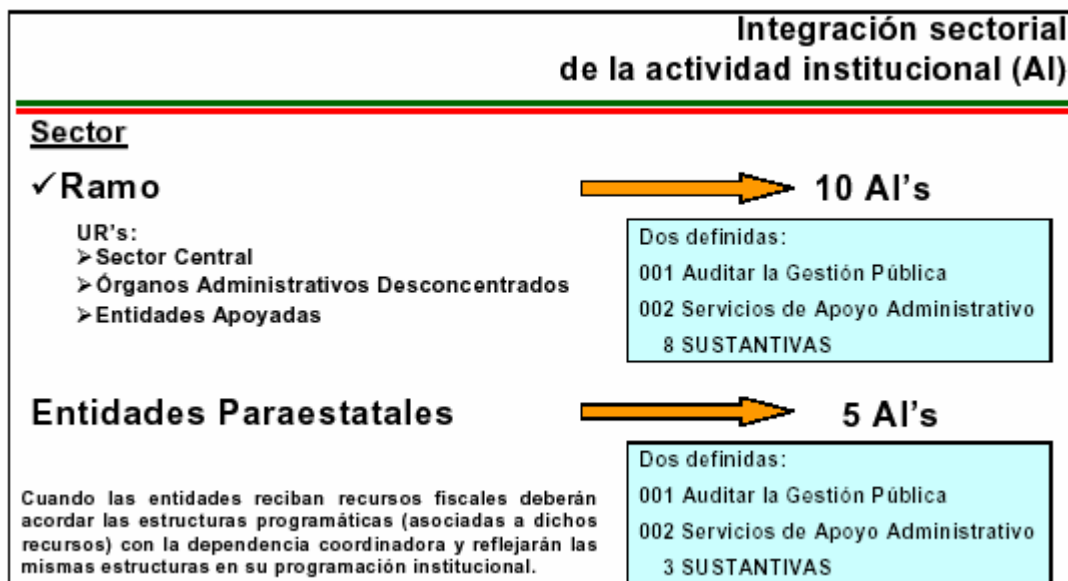
La coordinadora sectorial respectiva podrá elevar dicho límite, cuando así se justifique. Tratándose de las entidades no coordinadas sectorialmente, el límite podrá ser modificado por la Dirección General de Programación y Presupuesto respectiva, previo análisis de la justificación correspondiente.

- Es importante reiterar que las actividades institucionales planteadas por las dependencias, incluyen las acciones impulsadas a través de las entidades paraestatales apoyadas con transferencias de recursos fiscales del Sector Central. En consecuencia, las entidades apoyadas reflejarán en sus propuestas, las estructuras programáticas determinadas por la dependencia para identificar los recursos fiscales destinados al apoyo de dichas entidades; esto, en forma adicional a las actividades institucionales que en su caso propongan las entidades para la identificación de acciones financiadas totalmente con recursos propios.

Para la identificación de las actividades institucionales planteadas por las entidades paraestatales, en el MEP, se aplicarán rangos en la numeración que permitirán asignar las claves de actividades institucionales en forma específica para cada entidad.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibidem*



- Las entidades deberán ajustarse a los rangos establecidos para identificar las claves de las actividades institucionales propuestas.

#### *Consideraciones adicionales para dependencias y entidades*

- Las propuestas que sean procedentes con base en los criterios establecidos en esta fase de concertación de estructuras programáticas, pasarán a formar parte del catálogo de actividades institucionales específico de la dependencia o entidad de que se trate.
- • La DGPOP o equivalente será responsable de vigilar que las propuestas que presenten las entidades estén comprendidas en los rangos establecidos de manera específica para cada entidad para la identificación de las actividades institucionales.
- Las entidades únicamente podrán incorporar actividades que no se encuentren en su rango específico, cuando se trate de actividades

institucionales compartidas con las dependencias; es decir, las predefinidas 001 y 002, así como las que la dependencia determine para reflejar los recursos fiscales para el apoyo de entidades.

- El objetivo de la actividad institucional propuesta estará asociado a una meta presupuestaria. Para estos efectos, la determinación de los elementos programáticos (metas e indicadores) se llevará a cabo de conformidad con los lineamientos que emita la Subsecretaría de Egresos en las próximas semanas.

### ***Lineamientos para la determinación de actividades prioritarias***

Con la reincorporación de la actividad institucional, se lleva a cabo la inclusión de los **actividades prioritarias** en la clave presupuestaria, que constituye la siguiente categoría con el mayor nivel de detalle en la estructura programática.<sup>30</sup>

#### **ACTIVIDAD PRIORITARIA**

Para el establecimiento de actividades prioritarias, las dependencias y entidades observarán los siguientes aspectos:

- Los *proyectos de inversión* se identificarán con la letra (K).
- Los *programas sujetos a reglas de operación* se identificarán con la letra (S).
- Se determinarán aquellas acciones para la dependencia o entidad que requiera etiquetar recursos en la fase de formulación del proyecto de PEF y se identificarán en la modalidad *Actividades relevantes* con la letra (R).
- El resto de las acciones que no requieran de una identificación específica, se ubicarán en la modalidad de *Otras actividades* y se identificarán con la letra (A).
- Deberá considerarse que en la etapa de integración, la suma de las asignaciones que se incorporen en las modalidades K, S, R y A será equivalente al importe total de la actividad institucional a la que estén alineadas.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 14

A través de la **actividad prioritaria**, las dependencias y entidades determinarán aquellos componentes prioritarios o estratégicos que requieran la identificación y asignación de recursos en forma específica para llevar a cabo su ejecución.

La **actividad prioritaria (AP)** comprende cuatro modalidades: en las que se incluyen los Proyectos de inversión **(K)**, los Programas sujetos a reglas de operación **(S)**, las Actividades relevantes **(R)** y Otras actividades **(A)** en los siguientes términos:

### ***Proyectos de inversión (K)***

Los proyectos de obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, las adquisiciones de bienes muebles asociadas con estos proyectos, y las rehabilitaciones y remodelaciones que impliquen un aumento en la capacidad de los activos de infraestructura e inmuebles, conforme a la normatividad vigente.<sup>31</sup>

#### *Criterios para la determinación de proyectos de inversión*

- Deben formularse con una temporalidad definida, y en el caso de proyectos multianuales justificarse plenamente, con el fin de evaluar si existen expectativas razonables de contar en el futuro con el financiamiento para su ejecución.
- Las dependencias y entidades no deberán incluir como proyectos de inversión (K) los programas administrativos de inversión que tengan por objeto la adquisición de mobiliario y equipo, prevista en el capítulo de gasto 5000, cuando no estén asociados a proyectos de inversión. Este tipo de adquisiciones puede formar parte de las acciones previstas en los programas de inversión que desarrollan las dependencias y entidades a

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 15

través de sus actividades recurrentes y, en su caso, deben identificarse a través de la Clasificación por Objeto del Gasto, y considerarse como parte de la modalidad Otras actividades (A) que se menciona más adelante.

- Las propuestas de proyectos de inversión estarán sujetas al cumplimiento de la normatividad aplicable a los mismos, considerando en primera instancia y en los casos que proceda la existencia previa de los análisis costo y beneficio para su registro a la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión.<sup>32</sup>

### ***Programas sujetos a reglas de operación (S)***

Incluye los programas sujetos a reglas de operación, que se establecen como tales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Oportunidades, Procampo, etc.) y aquellos adicionales que se determine que estarán sujetos a reglas de operación.

#### *Criterios para la determinación de programas sujetos a reglas de operación:*

- Dentro de esta modalidad se consideran los programas sujetos a reglas de operación (descritas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación) y los que se determinen que estarán sujetos a reglas de operación.
- Para la identificación de estas acciones, en el Catálogo de Categorías Programáticas que se adjunta al presente documento se incluye la relación de estos programas con el fin de que las dependencias y entidades seleccionen aquellos en los que habrán de participar durante el próximo ejercicio.
- Durante la selección de los programas sujetos a reglas de operación, será necesario que las dependencias y entidades revisen conjuntamente con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto, el catálogo

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

elaborado para estos fines, con el propósito de incluso se determine su eliminación del catálogo.<sup>33</sup>

### **Actividades relevantes (R)**

En esta modalidad se considerarán en la fase de integración presupuestaria 2004, las asignaciones que las dependencias y entidades determinen para identificar aquellas acciones que por su carácter prioritario o estratégico, es necesario etiquetar para garantizar el financiamiento de dichas acciones<sup>34</sup>.

El número máximo de actividades relevantes será de veinte por dependencia. En el caso de las entidades, el límite será de diez por cada entidad.

Al igual que en el caso de las actividades institucionales, cuando se justifique elevar estos límites las dependencias someterán la propuesta a la consideración de la DGPOP o equivalente.

<b>Actividades relevantes</b>	
<b>Características Básicas</b>	
<b>Si:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Deben estar visibles por su importancia y/o función estratégica</li> <li>➤ Reflejan un rol sustantivo</li> <li>➤ Guardan congruencia con las AI's con las que estarán asociadas</li> </ul>	<b>No:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Son Proyectos de Inversión (K)</li> <li>➤ Son Programas Sujetos a Reglas de Operación (S)</li> <li>➤ Son Otras Actividades (A)</li> <li>➤ Deben contener recursos para actividades operativas</li> </ul>
<b>Se espera un conjunto acotado de Actividades Relevantes:</b>	
<b>Ramo</b>	<b>20</b>
<b>Entidades Parestatales</b>	<b>10</b>

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 16

Como se ilustra en el cuadro anterior, al formular las actividades relevantes, las dependencias y entidades vigilarán que se observen dos aspectos fundamentales:

**a)** No corresponden a proyectos de inversión (K), a programas sujetos a reglas de operación (S), y tampoco reflejan acciones operativas de carácter general (A).

**b)** Deben estar visibles en el presupuesto, en virtud de su importancia y/o de la función estratégica que cubrirán.

Al igual que en el caso de las actividades institucionales, en la determinación de las actividades relevantes (R) las dependencias y entidades aplicarán los rangos específicos establecidos para estos efectos.

En el caso de las dependencias la numeración de las Rs será de 001 a 020. Tratándose de las entidades para la aplicación de las Rs se tomará como base los rangos establecidos para las actividades institucionales y los extenderán para llegar hasta las diez previstas por entidad.

**Otras actividades (A)**, en donde se ubicará el resto de los recursos destinados a la operación de las unidades responsables.

A través de la formulación de las actividades prioritarias las dependencias y entidades reflejarán con el mayor nivel de detalle, las acciones que de manera concreta y específica esperan desarrollar durante el ejercicio fiscal, en congruencia con el marco de las actividades institucionales en las que participan cada una de las unidades responsables, cuidando su vinculación con los programas, funciones y subfunciones a los que deban estar alineados.

A partir del establecimiento de las actividades prioritarias, se generará un Catálogo Específico del Ramo-Sector correspondiente.

Las unidades responsables de la administración de los **Ramos Generales** que a continuación se detallan, desarrollarán únicamente las categorías programáticas, sin considerar los planteamientos relacionados con los elementos programáticos:

19 “Aportaciones a Seguridad Social”;

23 “Provisiones Salariales y Económicas”;

24 “Deuda Pública”;

25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”;

28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”;

29 “Erogaciones para Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero”;

30 “Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores”; y

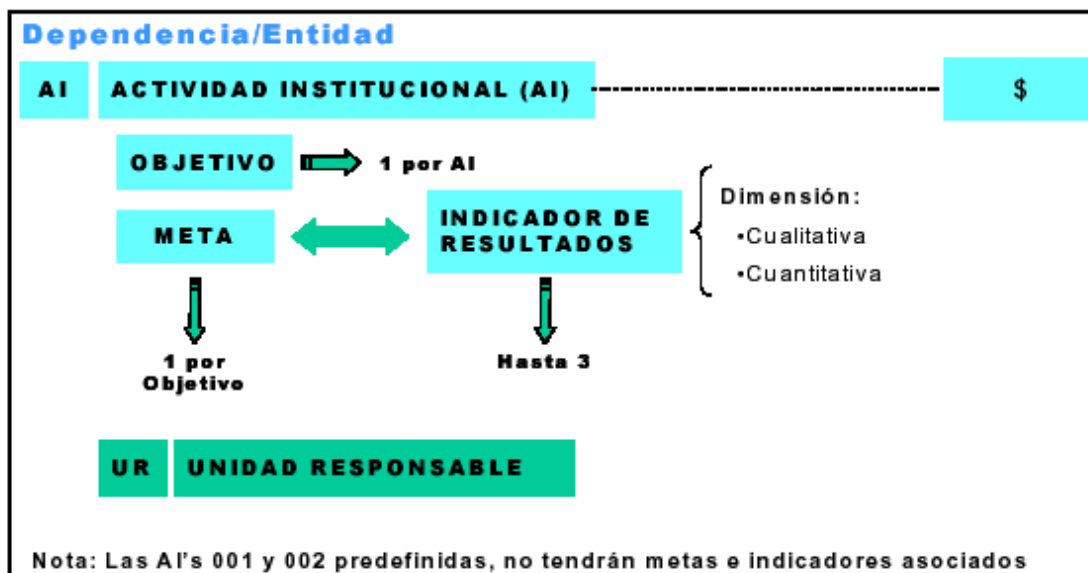
33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”.

34 “Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca”.

### ***Asociación de Metas e Indicadores a la Estructura Programática***

La formulación de las metas presupuestarias y de los indicadores que serán utilizados para medir el cumplimiento de dichas metas, se llevará a cabo en forma paralela a la concertación de estructuras programáticas





Es importante adelantar que la asociación de metas e indicadores que se precisará en los lineamientos respectivos, se dará en los siguientes términos generales:

En principio, se asociará solamente un objetivo y una meta a la actividad institucional que se determine. En caso de ser necesario se incorporarán objetivos adicionales y por ende, metas adicionales que estarán asociadas a una actividad institucional, se deberá determinar su viabilidad con la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente, acompañando la justificación respectiva.

Una vez establecidos los objetivos y metas, se les podrán vincular, hasta tres indicadores de resultados, distinguiendo si se trata de indicadores que pueden ser medidos en términos cualitativos o cuantitativos según sea el caso.

Los lineamientos para determinación de las metas e indicadores, se harán del conocimiento de las dependencias y entidades en los próximos días, junto con la liberación y acceso al módulo respectivo que servirá para ir asociando las metas e

indicadores a las estructuras programáticas que se determinen en la concertación.<sup>35</sup>

### ***Asociación de Programas y Proyectos de Inversión a la Estructura Programática***

Al igual que en el caso de los elementos programáticos, en forma paralela se darán a conocer las reglas de asociación de los programas y proyectos de inversión registrados o que se deberán registrar en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión con las estructuras programáticas que sean concertadas en el desarrollo de esta primera etapa.

### ***Consideraciones finales sobre la Concertación de Estructuras Programáticas***

Con base en las reglas y criterios contenidos en el presente documento, las dependencias y entidades formularán sus propuestas de estructuras programáticas y las presentarán a través del Módulo de Estructuras Programáticas (MEP) el cual forma parte de un sistema automatizado del proceso presupuestario 2004, administrado por la Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Para la formulación y presentación de las propuestas, las dependencias y entidades accederán al sistema vía Internet. Con este mecanismo, se elimina el llenado de formatos, toda vez que el esquema está diseñado para que los distintos usuarios que intervienen en el proceso presupuestario participen directamente y en forma interactiva, capturando, validando o aprobando la información presupuestaria totalmente en línea.

La participación de cada uno de los actores se dará en función del perfil que le corresponda jugar a cada servidor público responsable dentro del proceso, ya sea

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 17-18

que se trate de un usuario de la UR, de la DGPOP o su equivalente, de la DGPyP, o de la UPCP.

### 3.3 [DECRETO] PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El Presupuesto de Egresos de la Federación puede analizarse a partir de la clasificación en 4 grandes rubros:

- *Ramos Autónomos*: Poder Judicial (01), Poder Legislativo (03), Instituto Federal Electoral (22), Comisión Nacional de Derechos Humanos (35).
- *Sectores o Ramos Administrativos*: Presidencia (02); Gobernación (04); Relaciones Exteriores (05); Hacienda y Crédito Público (06); Defensa Nacional (07); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (08); Comunicaciones y Transportes (09); Economía (10); Educación Pública (11); Salud (12); Marina (13); Trabajo y Previsión Social (14); Reforma Agraria (15); Medio Ambiente y Recursos Naturales (16); Procuraduría General de la República (17); Energía (18); Desarrollo Social (20); Turismo (21); Función Pública (27); Tribunales Agrarios (31); Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (32); Seguridad Pública (36); Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (37); y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (38).
- *Ramos Generales*: (19) Aportaciones a Seguridad Social; (23) Provisiones Salariales y Económicas; (24) Deuda Pública; (25) Provisiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; (28) Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; (30) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; (33) Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; (34) Erogaciones para

los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; (39) Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

- *Entidades No Coordinadas:* (GYR) Instituto Mexicano del Seguro Social; (GYN) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Así, el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal correspondiente, se realiza conforme a las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, y las demás disposiciones aplicables en la materia.

En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deben realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto.

Los titulares de las dependencias y de sus órganos administrativos desconcentrados, los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, así como los servidores públicos de las dependencias y entidades facultados para ejercer recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de que se cumplan las disposiciones para el ejercicio del gasto público federal emitidas y aquéllas que se emitan en el correspondiente ejercicio fiscal por la Secretaría de Hacienda en los términos de los artículos 5o. y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, se sujetan a las disposiciones del Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen.

Tomando como base el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, se puede mencionar que éste contiene los distintos componentes para las asignaciones, erogaciones y disposiciones para el ejercicio del gasto público federal. Asimismo, se incluyen los lineamientos para las aportaciones a las Entidades Federativas, de los programas de apoyo para su fortalecimiento y la reasignación de los recursos federales para las mismas.

Un apartado relacionado con el tema que nos ocupa lo constituye el referente al ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria, donde se comprende –además de las disposiciones generales tales como sujeción obligatoria a lo estipulado en el PEF por parte de las Dependencias, Entidades y Poderes de la Unión; autorización de adecuaciones presupuestarias; contribuciones y obligaciones; contratos; ejercicio del gasto a partir de los tiempos establecidos (calendarios); ministraciones para las entidades no coordinadas; subsidios, donativos y fideicomisos; erogaciones adicionales al presupuesto establecido; excedentes y ampliaciones; contingencias; etc.; -la administración por resultados de los recursos públicos, las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria, los servicios personales, adquisiciones y obras públicas, inversiones, subsidios y transferencias, así como las reglas de operación para programas.

Finalmente, y como componente innovador y obedeciendo a la recién promulgada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Decreto de Presupuesto para el 2004 contiene disposiciones normativas en cuanto el acceso a la información, parámetros de transparencia y criterios de evaluación. Este último no sólo sobre el ejercicio del gasto sino también sobre el impacto presupuestario.

## ANEXO 1

### CLAVES PRESUPUESTARIAS

COMPONENTE	ABREVIATURA	LONGITUD DE REGISTRO
AÑO. Identifica el año calendario de vigencia del Presupuesto de Egresos.	A	4

COMPONENTE	ABREVIATURA	LONGITUD DE REGISTRO
RAMO. Registra el ramo administrativo o general en el que se autoriza y/o ejerce el Presupuesto de Egresos.	RA	2
UNIDAD RESPONSABLE. Establece la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica básica de una dependencia responsable de ejercer la asignación presupuestaria correspondiente. En el caso de las asignaciones relacionadas con los subsidios y/o las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos.	UR	3
UNIDAD EJECUTORA. Son unidades subordinadas a la unidad responsable en las que se desconcentra una parte del ejercicio presupuestario por estar ubicadas en áreas geográficas distintas a ésta.	UE	2
FUNCION. Identifica el campo de acción del sector público para el cual se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.	F	2
SUBFUNCION. Establece un mayor detalle del campo de acción que se especifica en la función.	SF	2
PROGRAMA SECTORIAL. Relaciona la asignación presupuestaria con los programas sectoriales que establece el Plan Nacional de Desarrollo.	PS	2
PROGRAMA ESPECIAL. Identifica a un conjunto de actividades institucionales que se orientan de manera integral a resolver un problema específico, mejorar una situación y/o prever un acontecimiento, con el propósito de concretar y alcanzar los objetivos de los programas sectoriales.	PE	3
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL. Registra las operaciones que realizan las unidades responsables del ejercicio presupuestario para dar cumplimiento a la misión que tienen encomendada.	AI	3
PROYECTO. En el caso de proyectos institucionales, permite registrar propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o la prestación de un servicio. En el caso de proyectos de inversión identifica las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios, incrementan el activo fijo del sector público.	PY	4
OBJETO DEL GASTO. Identifica en los distintos niveles de agrupación (capítulo, concepto, partida), los insumos que adquieren las unidades responsables y/o las unidades ejecutoras para cumplir con la misión que tienen encomendada.	OG	4
TIPO DE GASTO. Relaciona la adquisición de insumos con la naturaleza económica de las erogaciones.	TG	1
GASTO CON DESTINO ESPECIFICO. Permite registrar el destino específico que tienen algunas asignaciones presupuestarias, el cual no se puede identificar a través de ningún otro componente de la clave presupuestaria.	GE	1
FUENTE DE FINANCIAMIENTO. Identifica el origen de los recursos con que se cubre la asignación presupuestaria respectiva.	FF	1
TOTAL	14 componentes	34 dígitos

## CAPÍTULO 4

### LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL. ALCANCES Y LIMITACIONES

*La época de ansiedad en que vivimos es, en gran parte, resultado de tratar de hacer el trabajo de hoy con las herramientas del pasado.*

Marshall McLuhan

La información programática actual es insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro sobre decisiones actuales en la política de gasto, lo que dificulta dar flexibilidad operativa a los programas y vuelve rígida la ejecución del gasto.

Se dedican ocho meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reduce prácticamente a dos ocasiones: el periodo de su aprobación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Por tanto, el contenido programático se utiliza en pocas ocasiones a lo largo del ejercicio: para el registro en el PEF y al momento de registrar en dicha Cuenta por liquidar; lo que puede inhibir la iniciativa de las unidades responsables para lograr ahorros y buscar eficiencia.

Si bien en la actualidad ya se llevan a cabo auditorías al cumplimiento de los objetivos programáticos, en el pasado el enfoque de las auditorías se centraba en el cumplimiento normativo, no en la obtención de resultados, lo que impedía identificar programas cuyos resultados eran desfavorables o no estaban alineados a objetivos estratégicos, para que pudieran cancelarse o alinearse.

En la Reforma del Sistema Presupuestario (RSP), la Nueva Estructura Programática (NEP) es el instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública Federal (APF); asimismo, delimita y relaciona la aplicación y ejercicio del gasto público a las mismas.

Por su parte, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es la otra herramienta de la que se vale la RSP para medir el grado de cumplimiento de los objetivos relevantes correspondientes a las categorías programáticas, a través de la elaboración de indicadores estratégicos y de sus respectivas metas.

Con la NEP se pretende promover una administración enfocada hacia los resultados y apoyar la orientación del sector público hacia la eficiencia, eficacia y calidad. Esto implicó un replanteamiento integral de la anterior estructura programática y la redefinición de cada uno de sus elementos.

La conformación final de la NEP fue resultado de la labor concertada de las dependencias y entidades de la APF y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se tomaron como base los “Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998” emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la citada dependencia.

De este documento he retomado las definiciones de cada uno de los componentes de dicha estructura que a continuación se presentan.

#### **4.1 NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA**

La Nueva Estructura Programática (NEP) se define como el instrumento de la programación presupuestaria que, mediante categorías y elementos programáticos ordena las acciones de la gestión gubernamental, así como sus resultados, permitiendo evaluar el impacto de éstos en los ámbitos social y productivo<sup>1</sup>.

En otros términos, la NEP permite vincular los propósitos de las políticas públicas, con las actividades que realizan los ejecutores y con los insumos que se requieren

---

<sup>1</sup> “Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998”, Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México, 1998. P. 5



para alcanzar dichos propósitos. Asimismo, es un mecanismo que permite registrar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos con base en sus resultados y, de esta manera, valorar el desempeño de los responsables de su ejecución.

Bajo este contexto, por medio de la NEP se sistematizan y clasifican las acciones de la Administración Pública Federal (mediante uno de sus componentes: las categorías programáticas), así como también se delimita y relaciona la aplicación y ejercicio del gasto público con esas acciones (a través de otro de sus componentes: los elementos programáticos).

Por lo antes señalado, la NEP:

- I. se constituye en una herramienta que permite desarrollar la programación y el presupuesto de los recursos públicos, con una orientación hacia los resultados;
- II. permite generar información útil, tanto para los ejecutores directos del gasto público y las áreas de consolidación, como para las que tienen bajo su responsabilidad las actividades normativas y de coordinación;
- III. se convierte en el medio que enlaza todas las fases del Proceso Integral de Programación y Presupuesto anual (al ser un factor común de todas ellas), permitiendo orientar el gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales (a través de las categorías programáticas) y estableciendo las bases para el control y la evaluación del quehacer gubernamental (mediante el diseño y desarrollo de los elementos programáticos, en particular de los indicadores de desempeño), induciendo así a mejores resultados en la gestión pública; y,

- IV. establece las bases de información relacionada con la producción de bienes y la prestación de servicios públicos<sup>2</sup>.

#### 4.1.1 **Objetivos**

De manera general, la Nueva Estructura Programática tiene como finalidad coadyuvar a la estructuración de un presupuesto que tenga las características de ser congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de calidad, así como útil a sus usuarios.

Todo ello para permitir a la Administración Pública Federal elevar el valor de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados que se ha comprometido con la sociedad.

Se entiende por *congruencia* a la compatibilidad entre la asignación del gasto y las actividades del aparato público vinculadas a los objetivos de las políticas públicas. La *equidad* se refiere a la asignación de recursos escasos de manera preferente a las prioridades nacionales. La *transparencia* concierne a la eliminación del manejo discrecional de los recursos públicos. La *eficacia* atañe al logro de los propósitos de las políticas nacionales. La *eficiencia* refiere la aplicación de la mejor alternativa, en términos de un análisis costo-efectividad, bajo un enfoque público, de los recursos fiscales. Finalmente, la *calidad* concierne a una oferta óptima de los bienes y servicios generados por el aparato gubernamental.<sup>3</sup>

En este contexto, la perspectiva de la Nueva Estructura Programática es coadyuvar a que el sistema presupuestario se convierta en un proceso que permita: la obtención de resultados, una mejor rendición de cuentas, una asignación racional de los recursos, la determinación de los costos de los bienes y servicios públicos, la generación de información útil y confiable para la toma de

---

<sup>2</sup> Manual de la SCHP "Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario". 1ª edición, 2000, México, p. 61.

<sup>3</sup> "Nueva Estructura Programática", Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México, 2000. P. 5

decisiones presentes y futuras, así como la mayor eficiencia y la máxima transparencia en el ejercicio del gasto.

Con base en lo anterior, la NEP se plantea los siguientes objetivos específicos:

- a. Promover una gestión gubernamental enfocada hacia la programación y evaluación de resultados.
- b. Fomentar una relación clara y racional de las políticas públicas, de las estrategias, de las acciones y de los proyectos gubernamentales, con los recursos necesarios para su realización.
- c. Facilitar la identificación de las implicaciones de gasto presente y futuro que tienen los programas, así como la asociación de estos últimos, con los resultados que se pretenden alcanzar; todo ello con objeto de que lo que busca y lo que se hace vayan en la misma dirección y también estén alineados con la disponibilidad de los recursos públicos.
- d. Posibilitar la programación multianual de los egresos públicos.
- e. Promover una mejor asignación de recursos fiscales, que favorezca la equidad, la eficiencia, la efectividad y la calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios.
- f. Permitir la identificación de los responsables de los programas, de los proyectos y de los servicios públicos que presta el Gobierno Federal, y fomentar la acción comprometida de los ejecutores del gasto.
- g. Permitir la evaluación de la gestión gubernamental, a través de indicadores de desempeño.

- h. Promover una mayor flexibilidad y autonomía por parte de los ejecutores de gasto público, en las fases de programación, presupuesto y ejercicio del mismo.
- i. Fomentar la generación de información útil para la toma de decisiones<sup>4</sup>.

#### **4.1.2 Principios**

La Nueva Estructura Programática, como instrumento para elaborar y ejercer el presupuesto de egresos, considera los principios básicos en los que se basa el proceso de programación y presupuesto, a fin de mantener coherencia con ellos, los principios considerados son: unidad, universalidad y predominancia. Las características de cada uno se exponen a continuación.

##### **1.- Principio de *Unidad***

Consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible, a fin de apreciar con exactitud la relación entre las obligaciones del sector público y los recursos que se emplean para su cumplimiento.

##### **2.- Principio de *Universalidad***

Radica en que todos los gastos públicos deben estar considerados y autorizados en el presupuesto y tiene su sustento legal en el artículo 126 Constitucional, que dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por alguna ley posterior.

---

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 64.

### 3.- Principio de *Predominancia*

Este se incorpora para especificar que todas las erogaciones deben estar asociadas a una categoría programática y, en los casos en los que una unidad responsable realiza diversas acciones que pueden clasificarse en más de dos categorías y por razones técnicas o de operación los recursos públicos no pueden desagregarse, éstos deberán presupuestarse en la o las categorías que contemplen la mayoría de las características que justifiquen en mayor porcentaje las tareas que se efectúan. Para ello se deben tomar en cuenta los ordenamientos jurídicos en los que se establece su razón de ser y sus responsabilidades, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los Reglamentos Interiores respectivos, y la normatividad que en la materia emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en lo anterior, la NEP incorpora claves y conceptos presupuestarios que permiten mantener congruencia con estos principios. Un ejemplo de esto lo constituyen los gastos no programables como son los casos del costo financiero de la deuda pública y las participaciones a entidades federativas y municipios.

#### **4.1.3 Componentes**

Los componentes de la NEP son las *categorías y los elementos programáticos*, a través de los cuales se establecen las funciones del sector público. A través de estos componentes se persigue vincular, de forma directa y sencilla, los propósitos de las políticas públicas, con los objetivos, las actividades y el gasto asociados al sector gubernamental. A continuación se describen las características de cada una de las categorías y de los elementos programáticos.

### **4.1.3.1 Categorías Programáticas**

Las categorías programáticas definen el universo de la acción gubernamental y tienen la finalidad de clasificar el gasto público dando respuesta a la pregunta sobre ¿qué se va a hacer con los recursos fiscales?, aquí se tienen los siguientes componentes: *Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial, Actividad Institucional y Proyecto (Institucional o de Inversión)*. A todos éstos se les asocian recursos presupuestarios, ya que una de sus características es que son cuantificables en términos monetarios.

#### **Función**

Identifica el ámbito de competencia del Sector Público, de conformidad con lo que la sociedad le demanda y con lo que establece el siguiente marco jurídico:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Legislativo
- Ley Orgánica del Poder Judicial
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)
- Otros Ordenamientos legales aprobados por el H. Congreso de la Unión

La función refleja, por tanto, el campo de acción y la dirección estratégica que se da a los recursos públicos, correspondiendo así a la máxima agregación de la dimensión funcional del gasto<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Op cit. "Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998", p. 8

Esta categoría la determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consideración al contexto económico y social del país y las atribuciones que por Ley debe asumir el sector público federal. Como ejemplos de funciones se pueden mencionar:

- Funciones de Desarrollo Social
  
- Funciones Productivas
  
- Funciones de Gestión Gubernamental

### *Subfunción*

Identifica, con un grado mayor de desagregación, el ámbito de competencia del Sector Público; es decir, aquí se establecen campos más específicos de acción, por lo que corresponde a un desglose de la Función y por tanto su marco jurídico de referencia es el mismo que el de ésta última<sup>6</sup>.

Esta categoría programática la determina la SHCP, aunque también puede ser la propuesta de algún sector, siempre y cuando sea congruente con la función a la que se vincula.

Las *subfunciones* se clasifican de la siguiente manera:

- **Gobierno:** Política Interior; Política Exterior; Seguridad Pública; Servicios Financieros, Fiscales y Estadísticos; Control Interno.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 9

- **Educación:** Educación Básica; Educación Medio Superior; Educación Profesional Técnica; Educación Superior; Educación para Adultos; Ciencia y Tecnología; Desarrollo Cultural; Educación Física y Deporte.
- **Salud:** Servicios de Salud Pública; Atención Médica; Producción de Bienes para la Salud.
- **Seguridad Social:** Regulación de la Seguridad Social; Pensiones y Jubilaciones; Seguros; Otros Servicios de la Seguridad Social.
- **Desarrollo Regional y Urbano:** Urbanización; Vivienda; Agua Potable; Drenaje y Tratamiento de Aguas; Desarrollo Regional.
- **Desarrollo Agropecuario:** Agrícola y pecuario; Agroindustrial; Hidroagrícola; Asuntos Agrarios; Banca y Seguro Agropecuario.
- **Medio Ambiente y Recursos Naturales:** Medio Ambiente; Pesca y Acuicultura; Suelo y Recursos Forestales.
- **Energía:** Hidrocarburos; Electricidad.
- **Comunicaciones y Transportes:** Infraestructura Carretera; Infraestructura Portuaria; Comunicaciones; Transporte.
- **Otros Servicios y Actividades Económicas:** Fomento a la Industria y la Comercio; Fomento al Turismo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Chávez Presa, Jorge A. *Op. cit*, p. 33.



### *Programa Sectorial*

Como su nombre lo indica, corresponde a la identificación del programa donde se establecen los objetivos y las estrategias que el Sector Público define para atender y cumplir con su ámbito de competencia, en relación directa con la política pública que define una administración gubernamental para atender las demandas de la sociedad. Estos programas son estructurados de conformidad a lo que establece la Ley de Planeación, por lo que deben guardar congruencia y estar alineados a la misma<sup>8</sup>.

Su horizonte es de mediano plazo (máximo seis años) y en él se disponen, en términos generales las estrategias que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los mecanismos de coordinación, concertación e inducción para otros sectores y niveles de gobierno.

En estricto sentido, esta categoría se define al anunciarse el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste se derivan. Una vez que se anuncian estos programas se incorporan al Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, el cual será utilizado por cada unidad responsable, de acuerdo con su participación en los objetivos en ellos planteados.

Para el primer año de una administración gubernamental, cuando todavía no se conocen de forma específica las políticas públicas que el Ejecutivo Federal pondrá en ejecución, en los “Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas” se comunicará la aplicación de esta categoría.

### *Programa Especial*

Identifica el esfuerzo concreto respecto de los propósitos establecidos en cualquiera de los Programas que se incorporaron en la categoría anterior, por lo

---

<sup>8</sup> *Ibídem*, p. 9

que corresponde a un planteamiento delimitado de las estrategias a realizar por una dependencia o entidad, para cumplir con los objetivos previstos en el Programa Sectorial al que están vinculados. De aquí que, también debe tener un horizonte de mediano plazo<sup>9</sup>.

Al ser esta categoría programática un planteamiento específico de las políticas gubernamentales, su definición estará fundamentada en la identificación de un problema a resolver, una situación a mejorar o un acontecimiento a prever. Con base en esto, la dependencia o entidad establece su contribución a estos aspectos y, a partir de ello, las líneas de acción a seguir y los resultados a alcanzar en el mediano plazo; asimismo, determina los parámetros que permitan dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus compromisos.

De esta manera para definir el programa especial se debe tomar como marco de referencia a las categorías programáticas anteriores, la misión de la dependencia o entidad y los aspectos antes señalados. Por ello, es el propio ejecutor de gasto, a través de una unidad responsable o un conjunto de ellas, quienes los proponen y concerta, en primera instancia con el responsable de coordinar el programa al que está vinculado, y en segundo término, con la SHCP; una vez echo lo anterior, todos los elementos considerados quedarán plasmados en el programa especial.

La descripción de éste deberá ser global para el período total que comprende y contar con apartados anuales, donde se definan los objetivos a cumplir y las líneas de acción a seguir en este lapso, aspectos necesarios para construir los indicadores de desempeño correspondientes y sus respectivas metas anualizadas.

Es importante destacar que, en esta categoría no deberán describirse actividades específicas de ningún tipo, incluida la adquisición de insumos. Su definición se hará con el responsable de coordinar el programa especial y se deberá tener en

---

<sup>9</sup> *Ibídem*, p. 10.

cuenta los objetivos generales del programa sectorial. De aquí surgirán los objetivos particulares, los cuales se convertirán en la parte modular del programa especial correspondiente. Por ello, el número de objetivos deben ser acotados, a fin de evitar, como en el pasado, una proliferación de ambos, que no se justifican o no se aporta información útil y dificultan su manejo.

Es conveniente resaltar que el *programa sectorial* se define en el ámbito de la planeación nacional, mientras que el *programa especial* es una propuesta concreta de acciones por parte de los ejecutores de gasto, para dar cumplimiento, de acuerdo con el grado de participación o contribución, a los objetivos y directrices planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

#### *Actividad Institucional*

Representa el conjunto de operaciones que llevan a cabo las unidades responsables de ejercer los recursos públicos, para dar cumplimiento a su misión. En ella se refleja de forma concreta el resultado de su razón de ser, sea la producción de un bien o la presentación de un servicio público<sup>10</sup>.

Toda unidad responsable debe llevar a cabo cuando menos una Actividad Institucional, para justificar su existencia y la asignación de recursos presupuestarios. Por ello, para su incorporación en el Catálogo de Categorías Programáticas, esta categoría será una propuesta de los ejecutores de gasto, previa concertación con la SHCP.

La denominación de la *Actividad Institucional* debe de ser breve y concreta, sintetizando el quehacer cotidiano de la unidad responsable. Para su determinación y propuesta, se deberá tomar como marco de referencia a las

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 11.

categorías precedentes, su misión y la normatividad vigente (leyes, reglamentos, decretos, lineamientos y manuales), así como observar los principios básicos que considera la NEP, principalmente el de Predominancia, además de que debe ser genérica para que puedan ser aplicadas por otras unidades responsables, evitando en lo posible la utilización de denominaciones que identifiquen de manera particular lo que realiza el sector.

### *Proyecto*

El proyecto corresponde a una propuesta específica de operaciones que presenta una unidad responsable, con la finalidad de mejorar la producción de un bien o la presentación de un servicio. También, es una forma de identificar con mayor detalle la estrategia de ejecución de algún programa<sup>11</sup>.

En la NEP se establecen dos tipos de proyecto: **institucional** y de **inversión**. La principal diferencia entre ellos es el fin último que cada uno persigue. En el *proyecto institucional* se busca mejorar la operación general de la unidad responsable, por lo cual se asocia directamente con el gasto de operación, aunque también puede tener implícito un gasto de inversión, principalmente relacionado con adquisiciones; en este tipo de proyecto se podrán incorporar acciones de conservación y mantenimiento de obra mayor, lo cual no incrementa el activo fijo de la unidad, pero sí alarga su plazo de operación.

Por lo que respecta al *proyecto de inversión*, su fin último es incrementar el activo fijo de la unidad, por ello, se asocia directamente con el gasto de capital, principalmente el de obra pública.

---

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

En esta categoría programática, la unidad responsable debe tener en cuenta que el horizonte de ejecución de un proyecto está delimitado y en consecuencia también sus etapas; ello, en virtud de que, al constituirse como una propuesta de mejora (que puede ser de la operación o del incremento de activos), la asignación de los recursos no debe ser permanente, sino tiene que basarse en el avance alcanzado y en las características de cada etapa a ejecutar.

Conviene señalar que, esta categoría programática es la de mayor nivel de desagregación. Sin embargo, no todas las unidades responsables llevan a cabo proyectos y, por tanto, la justificación para la asignación de recursos se da con base en la actividad institucional.

Esta categoría programática la define el ejecutor de gasto y la propone y concerta con la SHCP, previamente a su incorporación al Catálogo correspondiente.

El marco de referencia para determinar el proyecto es el siguiente:

- Objetivos y Líneas de Acción definidas del Programa Especial al que se vincula;
- Propuesta de mejora en las operaciones que realiza la Unidad Responsable.
- Actividad Institucional con la que se relaciona.
- Manual de Organización de la dependencia /entidad /unidad responsable.

#### **4.1.3.2 Elementos Programáticos**

Por lo que se refiere a los elementos programáticos, éstos contienen información esencialmente cualitativa respecto de los que se busca lograr con los recursos públicos. Aunque también genera información de carácter cuantitativo, en cuanto a

que se establecen parámetros que resultan útiles para dar seguimiento a los compromisos gubernamentales. Esta información, por lo tanto, permite evaluar el desempeño de cada unidad ejecutora de gasto<sup>12</sup>. Los elementos programáticos son: *Misión, Propósito Institucional, Objetivo, Indicador de Desempeño y Meta del Indicador.*

### *Misión*

La misión representa el encargo o la consigna que le ha sido asignada a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica su existencia, que le da sentido a la organización y que describe su propósito fundamental.

La misión se describe mediante un enunciado breve, o una declaración con las siguientes características:

- Muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad, con la presentación de un servicio y / o la producción de un bien.
- Integra los esfuerzos y compromisos de la organización, para lograr un objetivo común.
- Define el campo de especialidad.
- Delimita las fronteras responsabilidad.
- Genera motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia y / o entidad.
- Captura la esencia de la dependencia o entidad o unidad responsable.

La misión se construye al responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué hace la dependencia, entidad o unidad responsable? (su compromiso)

---

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

- ¿Para qué lo hace? (objetivo a cumplir)
- ¿A través de que lo hace? (principal medio)
- ¿A quién se dirige, atiende o sirve? (población objetivo)<sup>13</sup>

En el marco de referencia para determinar la misión es el siguiente:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la dependencia
- Manual de Organización de la dependencia / entidad / unidad responsable
- Leyes y Reglamentos específicos
- Categorías Programáticas que definen el Papel del Estado (Función y Subfunción)

De acuerdo con lo anterior, es la dependencia, entidad o unidad responsable la encargada de definir su misión y puede apoyarse para ello en la SHCP.

### *Propósito Institucional*

El propósito institucional es el equivalente para un programa, una actividad institucional o un proyecto, a la misión de las dependencias, entidades y unidades responsables; es decir, constituye su justificación y muestra el objeto o fin último que estas categorías deben alcanzar.

El propósito institucional se define con el mismo procedimiento que el asentado en la misión, pero en este caso conviene apoyarse en las definiciones de las categorías a las que se vincula, a fin de construirlo convenientemente<sup>14</sup>. Aun cuando misión y propósito institucional podrían considerarse sinónimos, la NEP

<sup>13</sup> Manual de la SChP "Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario". *Op. cit*, p. 105.

<sup>14</sup> "Lineamientos para la Concertación...", *Op. cit*, p. 14

establece una diferencia en su uso. A través de la misión se distingue la razón de ser de una organización y mediante el propósito institucional se establece la razón de ser de una categoría programática, por ello, es importante considerar esta diferencia para no duplicar información.

### *Objetivo*

Se define como un enunciado conciso que identifica y expresa cualitativamente (en ocasiones también en forma cuantitativa) las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la dependencia, entidad o unidad responsable, para dar cumplimiento, dentro de su ámbito de competencia y nivel de participación, a los propósitos de un programa especial o actividad Institucional.

El objetivo se construye respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Qué debe lograr la dependencia, entidad o unidad responsable para asegurar su participación o contribución en el cumplimiento de los compromisos del sector?
- ¿Qué debe lograr la dependencia, entidad o unidad responsable para cumplir con su misión?

Para dar respuesta a estas preguntas se debe considerar la normatividad referente a las dependencias, entidades y unidades responsables, los documentos oficiales de los programas sectoriales donde se hace explícita su contribución, el propósito del programa especial al que está alineado y las metas a alcanzar en el corto y mediano plazo por éste, así como la misión de la institución; igualmente, debe tener como marco de referencia la actividad institucional y / o el proyecto vinculados al programa especial.



El *objetivo* es el elemento que se relaciona directamente con las categorías programáticas, a través de su alineación con el programa especial o actividad institucional, además de que, a partir de su definición, se constituyen los demás elementos programáticos.

Las características que debe tener el objetivo son:

- Ser de corto plazo (anual), ya que los objetivos y las metas de mediano plazo están plasmadas en el Programa Especial.
- Ser una descripción concreta, cualitativa y clara de los resultados que la dependencia, entidad o unidad responsable pretende alcanzar.
- Comenzar siempre con una acción (verbo en infinito)<sup>15</sup>.

El objetivo debe ser definido por la dependencia o entidad, dado que es ella la responsable de su observancia; sin embargo, puede apoyarse para esto en la SHCP, a fin de garantizar que su alineación a las categorías programáticas sea la correcta.

Es importante también considerar el carácter esencialmente cualitativo del objetivo y distinguirlo bien de una meta, que es la expresión cuantitativa de los parámetros empleados para dar seguimiento y evaluar a un programa especial o actividad institucional.

En los casos en los que un objetivo se fundamenta directamente en un programa o en una política pública definida por el Ejecutivo Federal o por el sector al que pertenece, su construcción se realiza de arriba hacia abajo, es decir, el objetivo de una unidad responsable deben estar alineado con los de la unidad inmediata superior de la estructura orgánica, pero su cumplimiento será de abajo hacia arriba, o sea las acciones concretas que llevan a cabo las unidades responsables

---

<sup>15</sup> Material del “Taller para Alineación de Objetivos Estratégicos” DAS-G, México, 2003.

deberán reflejarse en los resultados que se alcanzan a nivel dependencia o entidad o sector.

### *Indicadores*

Según la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), los indicadores son un “valor numérico que provee una medida para ponderar el desempeño cuantitativo o cualitativo de un sistema”<sup>16</sup>.

Para la RSP son los parámetros que integran el sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados.

Los indicadores sirven para producir información que revele el desempeño de cualquier área de la institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados; para prevenir y detectar desviaciones en el logro de los objetivos<sup>17</sup>. Así, 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. Además, los indicadores proporcionan datos que permiten rendir cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos.

Las dimensiones permiten orientar los esfuerzos del quehacer público de acuerdo con las prioridades y con las decisiones más costo-efectivas. No existen indicadores que midan todas las dimensiones a la vez, por lo que, en el marco de la RSP, tenemos indicadores de *cobertura*, que miden el alcance de la población o universo objetivo; de *calidad*, para medir las características o atributos de productos, servicios y satisfacción de usuarios; de *eficiencia*, que se abocan a la eficiencia; de *alineación de recursos*, que miden la congruencia entre recursos

---

<sup>16</sup> Public Management. *Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Servicio de Calidad en la Administración*. OCDE, París, 1995, p. 75.

<sup>17</sup> *Ibídem*

aprobados y suministrados, y su impacto en los resultados; y de *desempeño*, que miden el logro de los objetivos<sup>18</sup>.

### *Indicador de Desempeño*

El *indicador de desempeño* es un parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos. Se expresa como una relación que en conjunto describe la acción más importante de la categoría programática a la que está asociado el objetivo, es decir, al programa especial o a la actividad institucional.

En términos genéricos, es la magnitud utilizada para medir o comparar los resultados obtenidos por una dependencia, entidad o unidad responsable. Se expresa como un coeficiente, que debe reflejar el ámbito de los alcances de las acciones específicas, respecto del universo global de éstas. Existen diversos tipos de indicadores, como son: de gestión, de cobertura, de eficiencia y otros.

Desde la perspectiva presupuestaria, interesan aquellos que reflejen la relación entre el gasto público y el logro de objetivos; sin embargo, los indicadores tienen una utilidad de mayor alcance en los niveles más altos de responsabilidad, que es la proporcionar los medios para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas. Es decir, para determinar el desempeño gubernamental.

De aquí que la determinación de las características (tipo y cantidad) de los indicadores estará en función de la ubicación de la unidad responsable dentro de la organización. En los niveles básicos predominarán los de gestión y cobertura, pero conforme se alcanza en la estructura, se van definiendo los denominados

---

<sup>18</sup> “Manual de introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario”, Unidad de Política Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México, 1ª edición, 2000. P. 125-133.

estratégicos, que son los directamente relacionados con las políticas públicas; es decir, con los compromisos que el gobierno tiene con la sociedad.

Una aportación sustantiva de la NEP es la incorporación de los indicadores de desempeño, a través de los cuales se definen los aspectos relevantes de los programas especiales, por lo que son útiles para la toma de decisiones en materia de asignación presupuestaria, así como para definir el marco de referencia a emplear en la valoración del cumplimiento de los objetivos.

El indicador de desempeño tiene los siguientes propósitos:

- Proporcionar información objetiva acerca de los resultados del programa especial o de la actividad institucional con el que está relacionado, por tanto, permite evaluar si se están alcanzando los objetivos planteados con la aplicación de recursos públicos.
- Medir la eficiencia, la calidad, la cobertura, el resultado y el impacto de las tareas gubernamentales, en relación con la consecución de los objetivos previstos.
- Aportar información para la toma de decisiones, a fin de reforzar los que se está haciendo, o bien para corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias o reorientar los recursos, así como para mejorar la operación, organización y desempeño de la unidad responsable.
- Identificar los niveles de desempeño en el Presupuesto de Egresos de la Federación: Desempeño Estratégico son los que relacionan con el programa especial, y de desempeño general para los que define una unidad responsable y que se relacionan, principalmente, con la actividad institucional<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Manual de la SChP "Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario". *Op. cit.*, p. 169.

Los indicadores de desempeño general que estén asociados a la producción de un bien o a la prestación directa de un servicio, sí pueden ser costeados. Aquellos que midan procesos o actividades intermedias, no necesariamente deben tener asociados recursos públicos. Para ello, se debe referenciar con el monto asignado a la actividad institucional.

Los indicadores de desempeño estratégico no tendrán asociados recursos públicos, basta con su referencia al monto total asignado al programa especial. En este tipo de indicadores, pueden existir algunos que se consideren como estratégicos, pero que reflejan acciones intermedias y no la meta última a lograr, porque pueden estar involucradas dos o más unidades responsables en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El indicador de desempeño se constituye en un parámetro a través del cual se va a medir y evaluar el comportamiento de una unidad responsable, por lo que es recomendable que ésta establezca la base adecuada de los mismos, con la finalidad de que sean ellas las que proporcionen los argumentos mínimos e indispensables para el seguimiento del ejercicio del gasto.

Para la construcción de los indicadores (a realizarse durante la etapa de programación), se tendrán como referencia los objetivos a cumplir en el programa especial o en la actividad institucional y los avances alcanzados en ejercicios anteriores. Para ello, primero habrá que determinar el qué y el cómo se va a medir y después la población objetivo, el cliente o usuario a atender. Una vez establecido lo anterior, al indicador se le asocia la meta a alcanzar durante un período determinado, generalmente anual.

Durante la ejecución del gasto público se da seguimiento al indicador, verificando el cumplimiento de su meta, y al final del ejercicio se evalúa los resultados alcanzados.

Las características que debe tener un indicador de desempeño son las siguientes:

- Permitir la medición de la gestión general de una unidad responsable, por lo que pueden ser de: gestión, servicios, productos, procesos, proyectos o de resultados.
- Reflejar el cumplimiento de un objetivo, para lo cual se recomienda que su número sea reducido.
- Expresar la comparación de los variables, por lo que es necesario tener el soporte documental e informativo de las mismas.
- Especificar la (s) unidad (es) de medida (s) correspondientes y bajo ninguna circunstancia se deberá escribir sólo un valor numérico.
- Reflejar el valor cuantitativo deseado para los objetivos previstos, así como contemplar el universo de comparación o a cubrir<sup>20</sup>.

Aquí se entenderá por *Universo de Comparación* o *Universo a Cubrir* al ámbito de acción global nacional o sectorial de los compromisos gubernamentales que la dependencia, entidad o unidad responsable tiene que atender, conforme a su misión y al establecido en las categorías que reflejan el Programa de Gobierno en que participan o al que contribuyen.

En muchas ocasiones, el universo a cubrir puede ser el promedio nacional o internacional y en algunos casos el punto de partida o la situación actual que se busca mejorar.

---

<sup>20</sup> "Nueva Estructura Programática", Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México, 2000. P. 16-17.

Por ejemplo:

- Tasa de mortalidad infantil en México para el año anterior
- Tasa de crecimiento de la población del año anterior
- Tasa de recaudación o monto recaudado en año anterior
- Promedio de visitas post parto médico en México, el parámetro internacional o el de los socios comerciales.

### *Meta del Indicador*

La *meta del indicador* es la expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un período determinado (generalmente un año) y se puede expresar tanto en una cantidad como en un porcentaje.

Para el caso de la meta corresponda a una expresión porcentual, su resultado se obtiene relacionando la capacidad disponible y / o de realización para el logro de los resultados (numerador) con la información registrada en el universo de cobertura (denominador) y multiplicando este factor por 100.

La fórmula general que se debe usar es la siguiente<sup>21</sup>:

$$Id = p/q$$

donde:

Id= indicador de desempeño

p= casos favorables (capacidad de realización en el periodo)

q= casos totales (universo de cobertura total)

Para un período determinado (por lo regular un año), el resultado nunca deberá ser igual al 100 por ciento, ya que esto indica que hay un error en la determinación de la meta del indicador o del universo de comparación o a cubrir por la unidad responsable, dado que es difícil que un ejercicio se cubra a toda la población o universo objetivo.

En el caso que la unidad de Meta del Indicador (numerador) sea la relación de dos variables diferentes (por ejemplo: barriles/día), el universo de comparación o a cubrir (denominador) deberá expresarse en estas mismas unidades (en el ejemplo también en barriles/día) y se manejará como en el caso anterior.

En los casos que la meta del indicador se refiera al incremento o decremento de una situación de partida, la meta se construye multiplicando el valor del indicador de la situación de partida por un factor, de acuerdo a la siguiente ecuación<sup>22</sup>:

$$Id2 = Id1 * f$$

donde:

- Id1 = Indicador de desempeño de inicio
- Id2 = Indicador de desempeño deseado
- f = Factor deseado de variación

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 19.



Como ejemplos se tienen los siguientes:

Ejemplo 1: la meta buscada es abatir en 10% el costo por alumno actual:

$$[(\$80) / \text{alumno}] * [1 - (10/100)] = (\$80/\text{alumno}) * (0.90) = \$72/ \text{alumno}$$

Ejemplo 2: la meta planteada es incrementar en 20% la tasa de vacunación actual:

$$[(70,000 \text{ vacunas}) / \text{año}] * [1 + (20/100)] = (70,000 \text{ vacunas} / \text{año}) * (1.20) = 84,000 \text{ vacunas} / \text{año}$$

#### 4.1.4 **Ámbito de aplicación**

Uno de los objetivos que también tiene la NEP es identificar el ámbito de competencia del sector gubernamental y vincular éste con el marco de ejecución del gasto público. Esto se hace a través de las categorías programáticas, para lo cual se reconocen tres niveles de aplicación y dos marcos de ejecución del gasto.

El presupuesto por programas plantea, entre sus diversos preceptos, que su nomenclatura presupuestaria permita vincular el gasto público con las políticas públicas dirigidas a lograr el desarrollo económico y social del país. De aquí que se haga necesario definir con la mayor claridad posible, los conceptos relacionados con los ámbitos de competencia del sector gubernamental, visto éste bajo un enfoque funcional, y enlazarlos con la aplicación de los recursos fiscales.

Con base en lo anterior se tiene que los **niveles de aplicación** son tres: *el papel de estado*, en el *programa de gobierno* y el relacionado con la *operación cotidiana de los ejecutores*; y en cuanto a los **marcos de ejecución del gasto** son dos: el *marco general* y el *marco particular* del gasto público. Las particularidades de estos aspectos se exponen a continuación.

#### 4.1.4.1 Niveles de aplicación

##### *Papel del Estado*

Identifica las atribuciones que son competencia del sector público federal; corresponde al campo de acción donde ejerce el sector gubernamental y dentro del cual orienta sus esfuerzos para atender las demandas de la sociedad, que se traducen en políticas públicas.

Las categorías programáticas que definen este ámbito son la *función* y la *subfunción* y representan los grandes campos de acción del sector público y de aplicación de los recursos fiscales.

##### *Programa de Gobierno*

Para cumplir los propósitos de la NEP, las categorías programáticas de programa sectorial y programa especial se agrupan bajo el concepto de *programa de gobierno*, en el cual se identifica a los objetivos nacionales, así como las directrices y líneas de acción que el sector público define para cumplir con su función, es decir, para atender su ámbito de competencia<sup>23</sup>.

El *programa de gobierno* especifica, a través de planteamientos concretos, la política pública a seguir por lo que es el marco de referencia de donde emana la explicación, justificación, guía y perfil del concurso a observar en una administración gubernamental.

Las categorías programáticas que identifican el programa de gobierno son el programa sectorial y el programa especial, que definen aspectos más concretos

---

<sup>23</sup> "Lineamientos para la Concertación...", *Op. cit.*, p. 21.

de la acción del sector público, es decir, son la traducción de las problemáticas específicas a resolver.

#### *Operación Cotidiana de los Ejecutores*

En estas categorías se identifica el quehacer cotidiano de la Unidades Responsables. Son aquellas operaciones que se llevan a cabo para cumplir con su razón de ser y que, con base en las directrices y objetivos restablecidos en el Programa de Gobierno, orientan sus esfuerzos para atender las funciones que son de su competencia y, de esta forma, contribuir en la atención del Papel que le corresponde al Estado.

Las categorías programáticas que identifican las acciones específicas que realizan las unidades responsables son la *actividad Institucional* y el *proyecto*, el cual puede ser institucional o de Inversión.

#### **4.1.4.2 Marcos de ejecución del gasto**

Uno de los objetivos de la NEP es el vincular el ámbito de competencia del sector público y los objetivos nacionales establecidos con la operación diaria de los ejecutores de gasto; para lo cual se han identificado, en primera instancia, dos tipos de marcos: *marco general* y *particular* del gasto público.

#### *Marco General del Gasto Público*

Identifica el gran campo de acción del sector gubernamental, dentro del cual orienta sus esfuerzos para dar cumplimiento a las directrices globales del Plan Nacional. Las categorías programáticas que conforman este marco son: *la función*, *la subfunción* y el *programa sectorial*. Como ya se mencionó, una vez definidas

estas categorías sólo podrán modificarse ante cambios del marco jurídico y normativo que las regula<sup>24</sup>.

### *Marco Particular del Gasto Público*

Identifica el quehacer cotidiano de las unidades responsables, es decir, son todas aquellas operaciones que realizan los ejecutores de los recursos públicos, en la producción de bienes o prestación de servicios, para alcanzar los objetivos previstos en las políticas públicas y así atender el ámbito específico de su competencia<sup>25</sup>. Las categorías programáticas que conforman este marco son: el *programa especial*, la *actividad institucional* y el *proyecto*.

La alineación entre las dos categorías del programa de gobierno establece la vinculación entre el marco general y el marco particular del gasto público. El programa especial es la categoría programática que establece dicha vinculación, al plasmar las acciones concretas que las dependencias y entidades llevarán a cabo para contribuir al logro de los objetivos del programa sectorial y así atender el ámbito de su competencia.

#### **4.1.5 Correspondencia**

Para que la Nueva Estructura Programática se convierta en una herramienta que proporcione información congruente es indispensable que exista una adecuada correspondencia entre sus componentes. Lo anterior, permitirá: facilitar la toma de decisiones; establecer prioridades de gasto; realimentar el proceso de administración del gasto; apoyar el mejoramiento de la operación; detectar cuellos

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 22.

de botella; conocer si se está operando bajo la mejor alternativa; o, si se están alcanzando los resultados previstos.

Tal concomitancia entre las categorías y los elementos programáticos es una condición necesaria para que la NEP se aplique y utilice en forma óptima y así pueda dotar de los argumentos suficientes para mejorar y contar con un buen proceso presupuestario. Para ello, es indispensable observar los principios que se consideran en la NEP.

En la NEP, se han determinado dos tipos de correspondencia: *prelaciones* y *relaciones*, cuyas características a continuación se describen.

#### *Prelaciones*

Las *prelaciones* sólo se establecen para las categorías programáticas y permite identificar, por un lado, su nivel de agregación y, por el otro, el orden jerárquico del quehacer gubernamental<sup>26</sup>.

En otras palabras, una categoría programática debe estar asociada, derivarse, tener como marco de referencia o estar en línea directa, con la categoría inmediata de orden jerárquico superior. Por ejemplo, el programa especial debe estar alineado siempre a un programa sectorial; y lo mismo pasa con una actividad institucional, la cual siempre debe corresponder a un programa especial. En este contexto, es donde se define que la función es la máxima agregación del gasto público.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 24.

## *Relaciones*

Las *relaciones* corresponden al vínculo que debe existir entre las categorías y los elementos programáticos, es decir, los elementos programáticos deben estar en línea o fundamentarse en las categorías programáticas. Asimismo, las *relaciones* se dan entre los elementos programáticos esto es la determinación o definición de un elemento que está supeditada o fundamentada en otro; es decir, un elemento programático depende de la determinación de su predecesor para la definición<sup>27</sup>.

Derivado de los elementos programáticos son elaborados por una unidad responsable y le permiten programar y evaluar su desempeño, éstos se relacionan directamente con las categorías programáticas del marco particular del gasto público. En otros términos, los elementos programáticos objetivo, indicador de desempeño y la meta del indicador se deberán asociar directamente a un programa especial, a una actividad Institucional o a un proyecto.

Asimismo, dichos elementos deberán estar alineados a partir de la definición del objetivo. Bajo este contexto, cuando estos elementos estén relacionados a un proyecto, automáticamente se asocian a la actividad institucional y al programa especial correspondiente. Si los elementos se relacionan con la actividad institucional, también lo están haciendo con el programa especial.

Sin embargo, esto no imposibilita la opción de que los elementos se conecten de manera directa con el programa especial; no hay que olvidar que esta categoría programática es el marco de referencia principal para la determinación de los elementos.

A continuación se detalla la alineación que debe darse entre los elementos y las categorías programáticas.

---

<sup>27</sup> *Ibíd*em, p. 24.

### *Misión*

La Misión debe estar alineada a las categorías programáticas que reflejan el papel de Estado (función y subfunción). Con ello, se está delimitando el ámbito de competencia de la unidad responsable, de conformidad con su razón de ser y con el marco normativo que lo regula.

Asimismo, la misión se convierte en la base sobre la cual deben estar alineados a los demás elementos programáticos, es decir, la determinación de los siguientes elementos que deben de ser congruentes y consistentes con la misión definida.

### *Objetivo*

El objetivo está también relacionado con las categorías vinculadas con el Programa de Gobierno. De esta manera, se busca vincular los propósitos de las políticas públicas con la operación cotidiana de las unidades responsables, por ello, es importante que éstas delimiten bien su contribución a dichos programas.

El objetivo, una vez definido, se convierte en la base para determinar el siguiente elemento programático.

Conviene señalar que, puede darse el caso en que el objetivo no esté vinculado a los programas, sino a cualquiera de las subsecuentes categorías programáticas. No obstante, siempre será la base para la definición del siguiente elemento: los indicadores.

### *Indicador de desempeño y meta del indicador*

Una vez precisados los objetivos, se tienen los argumentos necesarios para definir y construir los indicadores de desempeño y determinar la meta a lograr en un año.

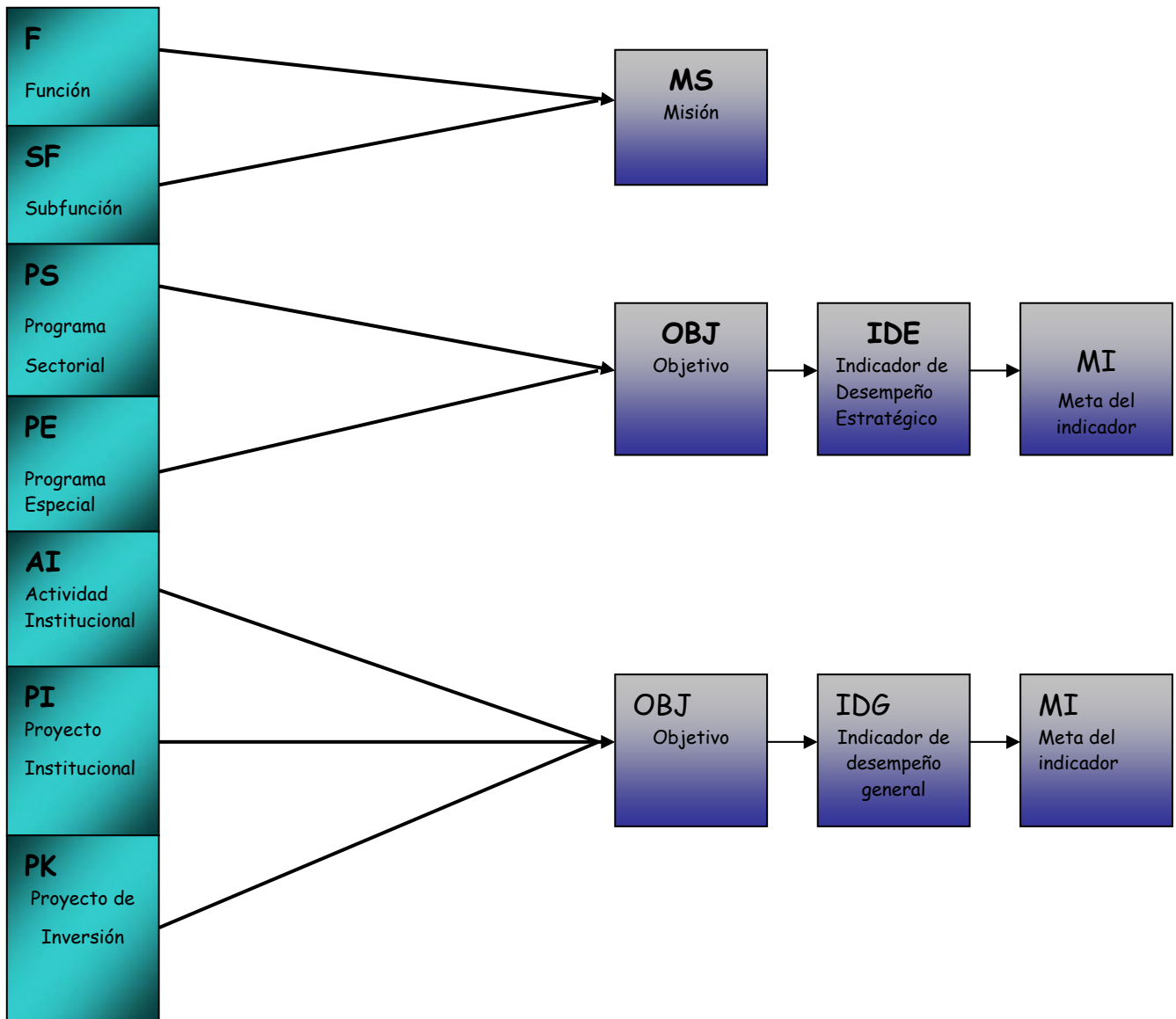
Al estar entonces vinculados con aquel elemento programático, igualmente se relacionarán con las categorías que representan el programa de gobierno; de hecho, se convierte en el mecanismo para evaluar los avances de éste último.

Asimismo, tienen que ser consientes con la actividad institucional y con el proyecto, por lo que también deben considerar como marco de referencia a las categorías programáticas de la operación cotidiana de los ejecutores.

Es importante destacar que la justificación principal del indicador de desempeño, se establece en el objetivo a cumplir y que la meta está en función del resultado que se pretende alcanzar a lo largo de un ejercicio fiscal.



## CORRESPONDENCIA



FUENTE: "Nueva Estructura Programática", Unidad de Política y Control Presupuestal. Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2000. P. 26.

## 4.2 ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA NEP

A siete años de vigencia de la NEP, se han registrado significativos avances, entre los que destacan:

1. Se ha mejorado la clasificación del quehacer gubernamental, a través de la aplicación de las categorías programáticas, lo cual ha permitido vincular las acciones que realizan las dependencias y entidades con las políticas públicas establecidas; de esta manera, en la actualidad, se obtiene de forma directa y transparente la orientación funcional del gasto público, a través de la cuantificación de las categorías programáticas que componen el marco general del gasto (función, subfunción y programa sectorial).
2. Se ha avanzado en la depuración de aquellas actividades institucionales y/o proyectos que han dejado de ser relevantes para la sociedad, al clasificar y precisar, de mejor manera, las operaciones cotidianas de las unidades ejecutoras del gasto público, mediante la aplicación de las categorías programáticas del marco particular del gasto, visto bajo un enfoque funcional que permite un enlace más directo con la aplicación de los recursos fiscales. Lo anterior ha contribuido a la liberación de recursos hacia las actividades institucionales y/o proyectos orientados hacia el desarrollo social.
3. Se ha impulsado la evaluación del desempeño gubernamental, mediante el desarrollo de los elementos programáticos, principalmente con la generación de indicadores estratégicos y sus respectivas metas, lo cual ha permitido establecer, aunque sea en su primera etapa, un marco para evaluar cualitativamente el ejercicio de los recursos públicos.
4. Bajo el objetivo de definir con claridad el ámbito de competencia del sector gubernamental y vincular éste con el marco de ejecución del gasto, las categorías programáticas reconocen tres niveles de aplicación y dos

marcos de ejecución del gasto. Así, la alineación entre las dos categorías programáticas del programa de Gobierno (Programa Sectorial y Programa Especial) establecen la vinculación entre el Marco General (Función, Subfunción y Programa Sectorial) y el Marco Particular (Actividad Institucional, Proyecto Institucional, y Proyecto de Inversión).

5. Mediante la correspondencia (prelaciones y relaciones), la NEP se convierte en una herramienta que proporciona información congruente; facilitando la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades de gasto, realimentación del proceso de administración del gasto, apoyo al mejoramiento de la operación, detección de cuellos de botella, conocimiento sobre la viabilidad – o no- de las alternativas; y la consecución de resultados previstos.
6. Como un ejercicio paralelo de la NEP, el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP)<sup>28</sup> permite obtener avances en la asignación del gasto público en un entorno permanente de disponibilidad limitada de recursos, a través del mejoramiento de la programación y presupuestación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elevando la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y, por tanto, una mejor coordinación entre las áreas involucradas. Ello contribuye a identificar y conocer con oportunidad y de manera conjunta, los problemas generados y, de esta forma, estar en mejores condiciones de brindar una atención inmediata a su solución, evitando con ello rezagos en cada etapa del proceso.
7. Aunado a lo anterior, destaca una más efectiva y concreta participación de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales (DGPYPs) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales son

---

<sup>28</sup> De manera general, el PIPP busca fortalecer la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

encargadas de promover reuniones de trabajo durante todas las etapas del PIPP con las respectivas áreas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

8. Una vez establecida la coordinación y comunicación entre las áreas “concentradoras” y las dependencias y entidades, y fortalecido el Programa Operativo Anual (POA) en la elaboración del PPEF, otro aspecto relevante lo constituye el hecho de que la NEP, sustento programático del POA, incorpora todas las actividades y/o proyectos sustantivos.

No obstante los avances logrados en la implementación de la NEP, aún persiste el uso de prácticas y procedimientos que se vinculan más con el anterior esquema de programación y presupuesto para la concertación de las estructuras programáticas y, por tanto, para la asignación de los recursos públicos. Para contrarrestar lo anterior, es recomendable llevar a cabo un esfuerzo de depuración presupuestaria, de tal forma que se ubique en las unidades responsables aquellos recursos que devengarán, en la práctica, durante un ejercicio fiscal.

Asimismo, se observa que aún están incorporados en el presupuesto de egresos, proyectos institucionales y/o de inversión que no cumplen con las características y requisitos definidos en la NEP, ya que no están orientados a mejorar la producción de un bien o la adquisición de materiales, insumos, maquinaria y equipo para el desarrollo de las actividades institucionales.

Entre los retos referentes al control del presupuesto y del gasto que la NEP ha tenido que enfrentar, podemos mencionar que habrá de procurar el costeo<sup>29</sup> de las actividades relacionadas con la provisión de bienes y prestación de servicios públicos, el costeo de las políticas públicas, hacer proyecciones de mediano plazo, ejercer un auténtico control del gasto, crear incentivos y establecer sanciones

En cuanto a la administración de resultados como reto de la NEP, aún es necesario dotar y fortalecer la capacidad de tomar decisiones para alcanzar resultados de los ejecutores de gasto, preparar e identificar a responsables que rindan cuentas, establecer indicadores del desempeño, desarrollar la evaluación, medición y monitoreo; lo que permitirá incrementar la eficiencia y la efectividad.

Adicionalmente, la NEP no sólo sustenta los retos anteriormente mencionados, sino que también comparte algunos con otras estructuras componentes de la RSP, como por ejemplo, la capacidad de darle valor a las aportaciones del contribuyente.

Complementando el gráfico que a continuación se presenta, las Funciones de la metodología anterior eran: (i) administración gubernamental, (ii) desarrollo social, (iii) política y planeación económica y social, (iv) infraestructura, (v) fomento y regulación, y (vi) producción.

Con la NEP y la nueva definición de funciones, se identificaron y se ampliaron éstas a: (i) legislación, (ii) impartición de justicia, (iii) procuración de justicia, (iv) organización de los procesos electorales, (v) participaciones, (vi) gasto social<sup>30</sup>,

---

<sup>29</sup> Para la RSP se entiende como acción de “costear” a la utilización de una herramienta para conocer y determinar el consumo de recursos de los bienes y servicios de los programas y proyectos públicos. Conocer este valor facilita el proceso de planeación y programación de acciones y recursos, para que éstos cumplan con los criterios de objetividad, congruencia, eficiencia, equidad, transparencia y calidad. Por ello, también favorece los procesos de seguimiento y evaluación ya que permite la valoración comparativa de diversos escenarios para conseguir los resultados esperados.

<sup>30</sup> Que comprende educación, salud, seguridad social, trabajo, abasto y asistencia social, desarrollo regional urbano (urbanización, vivienda, agua potable, drenaje, y tratamiento de aguas)

(vii) desarrollo agropecuario, (viii) medio ambiente y recursos naturales, (ix) soberanía del territorio nacional, (x) comunicaciones y transportes, (xi) energía, (xii) deuda pública, (xiii) adeudos de ejercicios fiscales anteriores, (xiv) gobierno<sup>31</sup>, y (xv) otros servicios y actividades económicas.

Con relación a esto último, es quizá dónde se ha entrado en debate puesto que se argumenta que en vez de simplificar los procedimientos, sólo se hace más complejo al añadir nuevas funciones mucho más específicas, lo que a su vez amplía el resto de las categorías programáticas.

---

<sup>31</sup> Que comprende política interior, política exterior, seguridad pública, servicios financieros, fiscales y estadísticos, y control interno.

Antes	NEP
<p>Categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Funciones (6)</li> <li>Subfunciones (35)</li> <li>Programas (173)</li> <li>Subprogramas (709)</li> </ul> <p>Elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos</li> <li>Regionalización</li> <li>Metas (3,225)</li> <li>Clasificación económica de las metas</li> <li>Unidad de medida</li> <li>Gran división del Sistema de Cuentas Nacionales (9)</li> </ul> <p>Unidad responsable</p>	<p>Categorías:</p> <p><i>Se redefinen:</i> Funciones (17) Subfunciones (39)</p> <p><i>Se introducen:</i> Programas Sectoriales (33) Programas Especiales Actividades Institucionales Proyectos Institucionales Proyectos de Inversión</p> <p>Elementos (atributos para evaluar):</p> <p><i>Se introducen:</i> Misión Propósito Institucional</p> <p><i>Se precisan:</i> Objetivos</p> <p><i>Se introducen:</i> Indicadores estratégicos Metas de los indicadores</p> <p><i>Se precisa:</i> Regionalización</p> <p>Unidad Responsable</p>

FUENTE: "REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO. LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA". Presentación del Dr. Jorge A. Chávez Presa, Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestal, de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México,

#### 4.2.1 OTROS BENEFICIOS

Asimismo, entre otros de los beneficios que aporta la NEP podemos agregar que ésta permite mostrar a la ciudadanía una mayor transparencia en la asignación de recursos, en términos de lo que se pretende alcanzar y lograr.

La NEP eleva la calidad de la discusión para la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y la centro en los puntos medulares porque obliga a establecer prioridades y a revisar los instrumentos, y

facilita el análisis sobre las propuestas del Ejecutivo y las que hacen los Diputados.

Así, la Nueva Estructura Programática apoya el trabajo y la coordinación con las Comisiones encargadas de las distintas funciones gubernamentales; permite la asociación de recursos presupuestados con los resultados que se buscan alcanzar; proporciona elementos objetivos para la evaluación y seguimiento del PEF tanto en términos del cumplimiento de objetivos como en el desempeño de los servidores públicos; y permite que las auditorías puedan detectar el incumplimiento de los compromisos establecidos ante la ciudadanía.

La NEP fortalece el proceso de la gestión pública debido a que sienta la bases para dar factibilidad al sistema de planeación de las políticas públicas; crea un marco de referencia que permite y estimula la planeación al detalles; identifica en forma precisa programas y proyectos; y estimula la generación de un portafolios de proyectos.

También, involucra en el proceso de planeación-programación-presupuesto a funcionarios de todos los niveles; permite que los Secretarios de Estado se involucren en la integración de su presupuesto y lo conozcan en los términos que se comprometieron y fueron aprobados; transforma el Presupuesto de Egresos de la Federación y el proceso de su elaboración en una herramienta útil para la operación.

Bajo este mismo punto, la NEP mejora las condiciones normativo-presupuestarias; simplifica el proceso de planeación, programación y presupuesto; permite una competencia más equitativa para los recursos puesto que las decisiones de asignación presupuestaria estarán ligadas al mérito de los proyectos y su rentabilidad social; convierte al PEF y a su estructura en una herramienta de usos múltiples para la aprobación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y auditoría del gasto público; propicia una autonomía de gestión enfocada hacia los



resultados; pasa de un control rígido a uno de “Declaración de Compromisos”, que fija resultados financieros y especifica los términos para medir la eficiencia, efectividad y la calidad con base en indicadores estratégicos.

Con base en lo anterior, la NEP y sus herramientas sostienen los principios del nuevo modelo de administración pública.

Finalmente, cabe hacer mención que en el apartado de “*Innovaciones*” (punto 3.2.5.1) comprendido en el Capítulo 3 de este trabajo, también contiene reflexiones interesantes sobre los cambios y ajustes más recientes en cuanto a la Nueva Estructura.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una de las tareas importantes que tiene la administración pública es tener un óptimo funcionamiento del sistema presupuestario, ya que es el responsable del íntegro proceso de planeación – programación – presupuestación, tarea que no resulta sencilla puesto que de ésta depende la consecución de metas y objetivos en todos los niveles de gobierno, que se traduzcan en bienestar y mejoras de la situación prevaleciente de la sociedad.

Como se comentó en la primera parte de este trabajo, toda evolución tare consigo cambios, y quizá no todo podrá ser conservado en los procesos de modernización. La modernización, de la que la globalización no es más que un efecto, no parece que pueda ser reversible ni evitable.

Sin embargo, la globalización no debe confundirse con su versión reducida a la faceta económica o financiera, pues más allá de sus innegables destrucciones y riesgos, y de los desniveles que provoca, no sólo extiende las posibilidades para cada individuo de acceder a otros medios, sino que abre caminos para la mejor defensa de lo propio (cultura, sociedad, economía, modelos, etc.), que estriba en una política de promoción por el mundo unificado en que vivimos.

Por ello, no es descabellado afirmar que el mundo ha entrado desde hace algunos años en una etapa en la que cualquier crisis nacional se convertirá, en un abrir y cerrar de ojos, en un problema de alcance global: la economía, las finanzas, la sociedad, la política y la cultura se han globalizado. También se ha generalizado la idea de que en los últimos años los problemas del crecimiento, la pobreza, el deterioro del medio ambiente, las migraciones poblacionales y el narcotráfico han adquirido un carácter global cuya solución requiere del concurso de todos los países del mundo.

En unos cuantos lustros hemos visto cómo se va globalizando la economía mundial, cómo van surgiendo poderosos bloques económicos regionales que tienden hacia la integración. En unos cuantos meses hemos visto cómo se modificaron las viejas alianzas militares heredadas de la época de la guerra fría, y cómo se intentan imponer un nuevo orden mundial unipolar bajo la égida de la paz americana.

La ideología y algunas corrientes de pensamiento se han convertido en tendencias homogeneizadoras a nivel mundial: hemos presenciado nuevos intentos de hegemonía ideológica, ejemplificados en la ideal del fin de la historia que proclamó Fukuyama; o la desmedida propaganda a favor del neoliberalismo y sus pilares y directrices correspondientes.

Pero el debate – no sólo académico sino también en términos del ejercicio de la política económica- ha alcanzado a los gobiernos del globo y, por ende, a sus estructuras e instituciones; cuestionando el tamaño de la estructura de gestión de los estados. Además de su intervención en las actividades económicas.

En esas circunstancias, y una vez que el neoliberalismo accedió al poder político y económico, se aplicó primero en los países del primer mundo y después en los países de menor desarrollo. Así en nuestro país también se impuso la visión económica del neoliberalismo, que concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento, donde la disminución del tamaño del estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

La evolución de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo a nivel local sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes

estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setentas propició el "resurgimiento" de posturas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo hubo que realizar importantes ajustes a los gastos del estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició el proceso de redimensionamiento de la administración pública. Siendo el sector paraestatal donde la modernización ha llevado al mismo a su casi desaparición.

La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social. Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece ser que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren los beneficios del estado interventor.

En este sentido, la profundización de las diferencias económicas y de los conflictos sociales internos han puesto fin a una transformación económica que más que buscar la reestructuración del estado y de su administración pública deberá crear las condiciones para que ésta cubra de manera eficiente su papel como el centro de ejecución de las tareas de gobierno destinadas a promover el bienestar de la comunidad, mediante los mecanismos e instrumentos que le permitan alcanzar sus metas y objetivos con mayor eficiencia, calidad, efectividad, transparencia, y legalidad.

En 1997, cuando se concertó la Nueva Estructura Programática en el marco de la Reforma al Sistema Presupuestario, se pensó que incorporar todas las unidades responsables, categorías y elementos programáticos con la calidad que estipula la NEP sería un proceso gradual que se iría consolidando año con año, y que requeriría del apoyo y participación de todas las dependencias para su éxito.

Así, se fijaron tres Etapas para dicha transición: la Etapa I (1998) que significó el inicio del trabajo de adecuación de un sistema a otro; Etapa II (1999), donde se estableció lograr mayor cumplimiento con los estándares de la NEP; y Etapa III (2000), la consolidación de la Nueva Estructura.

Aunado a lo anterior, se consideraron ciertos factores críticos de éxito, entre los que figuran: tenacidad, consistencia e insistencia; comunicación y difusión; mayor acercamiento con los ciudadanos y usuarios; entrenamiento y capacitación; uso del enfoque analítico de evaluación de proyectos de PPP (planeación, programación, presupuesto); compromiso de los Diputados y niveles superiores en el Poder Ejecutivo; reclutamiento de “apóstoles”; cambio cultural hacia los conceptos de eficiencia, eficacia y calidad (principios de *management*); manejo de expectativas en el tiempo; renovación de tecnología (*e-government*); reestructuración y reingeniería organizacional; adecuación de la normatividad presupuestaria; y desarrollo de reglas claras que generen los incentivos adecuados para la obtención de resultados.

Como ya se mencionó, entre las innovaciones más relevantes para la concertación de estructuras programáticas en la actualidad se pueden considerar:

- La reorganización de la clasificación funcional utilizada en ocasiones anteriores, precisando su cobertura con el fin de reflejar más apropiadamente el impacto de las acciones que realiza el Estado en los ámbitos de desarrollo social, de desarrollo económico y de gestión gubernamental.

- Desarrollo de la actividad institucional para el establecimiento de vínculos entre el conjunto de funciones y programas, y su alineación con las acciones prioritarias y estratégicas de cada sector; lo que ha permitido precisar y fortalecer el campo de acción de las unidades responsables que se encargan de la operación cotidiana y por lo tanto, son las instancias que llevan a cabo el cumplimiento de las metas programadas.
- Establecimiento de la categoría de “Actividades Prioritarias” para identificar el conjunto de proyectos de inversión, de programas sujetos a reglas de operación, las actividades relevantes, así como el resto de los recursos que se destinan a otras actividades sustantivas o de apoyo.
- Significativa simplificación de las estructuras programáticas e importante disminución del volumen de operaciones presupuestarias, mediante la transformación en la programación de los recursos presupuestarios.
- Utilización y aprovechamiento de los medios electrónicos para todas las etapas de concertación de estructuras programáticas, a través de la introducción de un sistema automatizado administrado por la Subsecretaría de Egresos y al cual se accede vía Internet (que entrará en vigor en fecha próxima).
- Creación de la Guía de Acceso al Proceso Integral de Programación y Presupuesto, que sustituye el uso de hojas de Excel en que se realizaba esta etapa hasta el año 2003.
- Con la aplicación de las vías electrónicas, eliminación del llenado y envío de formatos y otros documentos por parte de las dependencias y entidades, lo que ha permitido avanzar en la instrumentación de mecanismos que facilitan y modernizan la gestión.

- El nuevo sistema integral de elaboración del presupuesto, concebido en forma modular, permite aprovechar totalmente el trabajo desarrollado en etapas previas, simplificando sustancialmente la etapa final de integración del PPEF 04.

Por lo anterior, considero que ha habido muchos avances en la instrumentación de este nuevo modelo de presupuestación. Sin embargo, también considero que aún existen importantes rezagos en la comprensión –no sólo de la metodología, sino también de la importancia intrínseca de los procesos- por parte del cuerpo gubernamental.

A la fecha se han capacitado a las direcciones generales de programación y presupuesto de las distintas dependencias gubernamentales, a las direcciones generales de programación, operación y presupuesto, y a las unidades responsables. Asimismo, se han desarrollado herramientas y estrategias de capacitación por parte del Instituto Nacional de Capacitación Financiera (INCAFI), y más recientemente, por una agencia externa quien es la que imparte el curso de DAS-G, detallado en el capítulo 2.

Se han establecido los lineamientos para la concertación de la NEP para los años de 1998 a 2004, y se han elaborado los Programas Operativos Anuales (POAs) para tales ejercicios con base en dicho lineamientos; lo que ha permitido un gradual perfeccionamiento del PEF.

Por otro lado, aún falta completar el proceso denominado DAS-G cuyo objetivo fundamental es la “alineación de programas, prioridades y metas”, pues es un ejercicio que inició su instrumentación a principios de 2003 y se trata de capacitación para que dicha alineación pueda aplicarse en la elaboración del PEF del año consecutivo.

Habiendo hecho un sondeo muy general entre algunos funcionarios de distintas dependencias que tienen como facultad actividades relacionadas con el proceso de programación-presupuestación dentro de las unidades administrativas de sus respectivas dependencias, la opinión de éstos es que, al haber aumentado las funciones y las subfunciones debido a la redefinición de las mismas, la requisición de los formatos también modificados, se hace más compleja, pues la desagregación que se hace de cada función hasta la precisión de la regionalización, lo vuelve aunque más específico, también más tardado al proceso.

Asimismo, de manera personal opino que mucho del éxito de cualquier innovación o renovación depende del recurso humano directamente vinculado al proceso, y de su disposición, actitud y aptitud intrínseca a sus actividades; considerando también las mismas externalidades del entorno en que los individuos se desempeñan.

Otro factor que también constituye un importante reto es la formulación de indicadores a partir de elementos cuantificables y cualificables que, a su vez, también arrojen información de la misma índole que permita identificar avances visibles a partir de la innovación la elaboración e implementación del presupuesto. Todavía hasta el 2002, los adaptadores de la metodología de la NEP en nuestro país seguían trabajando en la formulación o definición de indicadores que pudieran arrojar resultados de eficiencia y efectividad de esta nueva técnica de presupuestación.

Sin embargo, de manera personal y como experiencia propia, puedo señalar que como miembro del equipo interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que se encargó del ejercicio de alineación de metas, objetivos e indicadores (DAS-G), una de las labores más difíciles del grupo de trabajo fue la formulación y el establecimiento de indicadores, ya fueran de cobertura, calidad, eficiencia, o de desempeño; siendo los más accesibles (fáciles) los de cobertura.

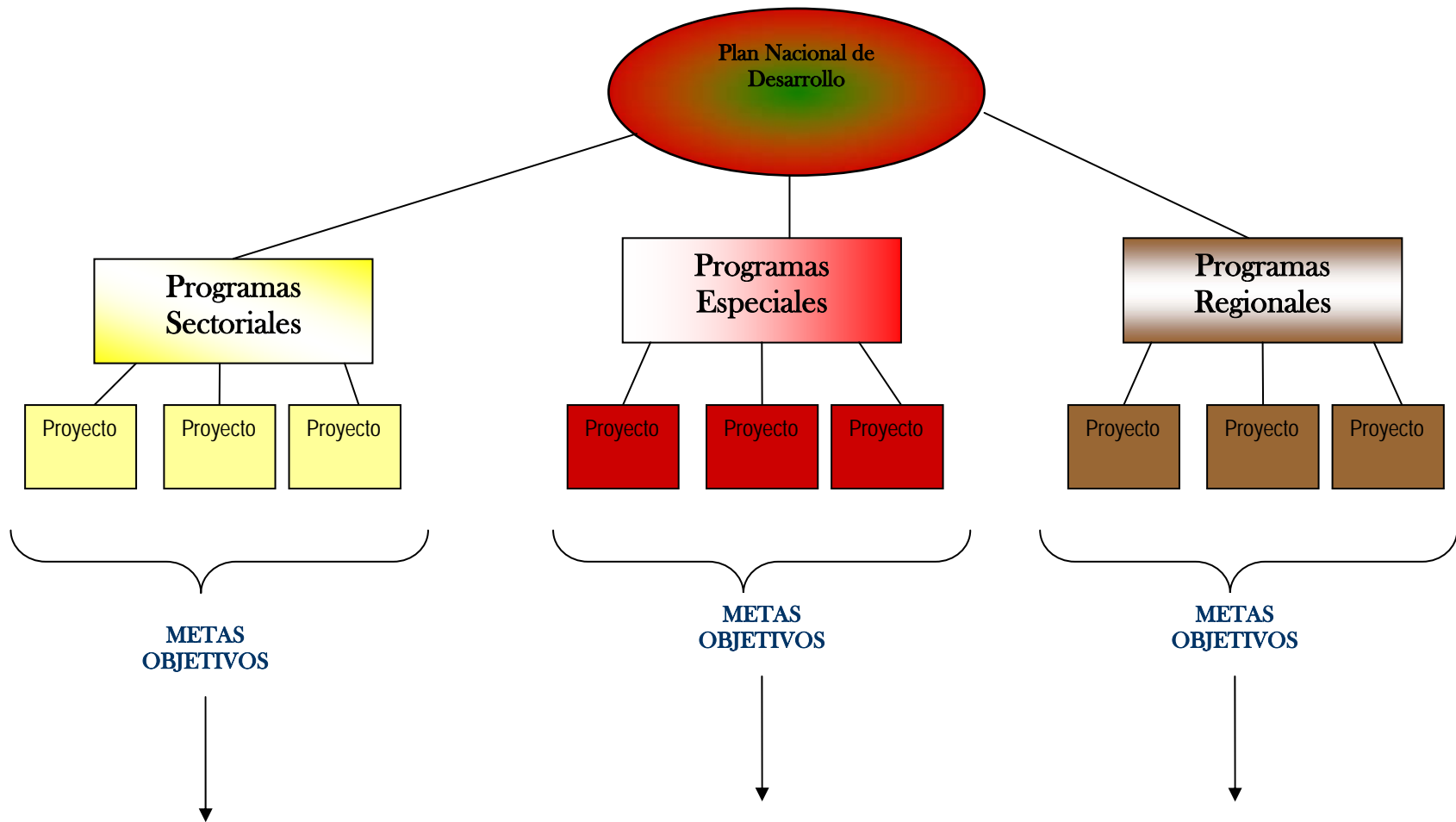


A manera de recomendación, creo que sería muy útil un ejercicio de alineación que yo denominaría como *integral*. Así como los Programas (especiales, regionales, o sectoriales) obedecen a algún mandato dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y los proyectos – a su vez- se ajustan a los programas; considero que sería interesante tratar de alinear programas con proyectos, proyectos con objetivos y metas, y finalmente objetivos y metas con recursos financieros y **humanos**.

Para ello habría que reflexionar profundamente sobre la organización y estructuras jerárquicas (organigramas) de cada dependencia y sus unidades administrativas correspondientes, redefinir y/o ajustar las atribuciones y obligaciones asociadas a cada puesto<sup>1</sup>, y asignar a cada proyecto institucional interno con sus respectivos objetivos y metas, un grupo de funcionarios (especialistas) que, con base en un perfil muy determinado, desarrollen dicho proyecto, con tiempos establecidos y resultados previstos cuantificables y/o cualificables. Así, a continuación me permito presentar de manera gráfica dicho esfuerzo de alineación:

---

<sup>1</sup> Lo que a la larga traería como resultado eliminar duplicidad de funciones, ahorro en remuneraciones al personal, disminución de ciertos actos de corrupción, y –considerando la astringencia presupuestaria por la que actualmente atraviesa nuestro país- adelgazamiento justificable y razonado del cuerpo burocrático.



**ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS**

Un intento similar de alineación de programas con recursos financieros presupuestados se ha tratado de desarrollar en el Gobierno Mexicano, pero sólo aplicable a las metas denominadas “presidenciales”, que obedecen a diversos temas asociados a cada uno de los sectores de la administración pública federal, entre los que se encuentran:

- Programa para la Frontera Norte: encaminado a lograr el desarrollo integral y sustentable de la región de la frontera norte del país, que abarque a la población migrante establecida en esa región, asegurando una buena relación de los actores sociales, económicos y políticos con el gobierno federal, impulsando la toma de decisiones a nivel central como parte del proceso federalista del Gobierno.
- Plan Puebla Panamá: cuya meta fundamental es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región Sur-Sureste y de Centroamérica mediante el desarrollo humano y social, la participación de la sociedad civil, cambio estructural en la dinámica económica, aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas de la región, promoción de las inversiones productivas, manejo sustentable de los recursos naturales, concertación de planes y estrategias conjuntas con Centroamérica, y la modernización y fortalecimiento de las instituciones en la región.
- Innovación y calidad gubernamental: experiencias exitosas realizadas en otras partes del mundo, vinculadas con la incorporación de estos conceptos al servicio público nacional, así como compartir herramientas innovadoras de buen gobierno acordes con las necesidades y características particulares de los países participantes, explorando las posibles soluciones a los retos que enfrentan los gobiernos en el siglo XXI.

Así, dentro del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), instrumento creado por la Presidencia de la República que permite a todas las dependencias gubernamentales compartir y analizar las metas a alcanzar en la Administración Pública Federal; se ha iniciado un proceso de alineación a partir de los objetivos y

metas emanados del Plan Nacional de Desarrollo, con los Programas correspondientes y aplicables según la materia (y sus respectivos lineamientos), con la estructura y metodología presupuestaria actual; sin olvidar el esfuerzo realizado por el *Digital Alignment Strategy-Government* (DAS-G), detallado en el Capítulo 2 de este trabajo.

Finalmente, y para complementar lo expresado en párrafos anteriores, a continuación se presenta el Formato SHCP F-7 (emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) donde se puede apreciar la inclusión del componente de “alineación” para la asignación de recursos a unidades administrativas específicas con atribuciones, funciones, objetivos y procesos específicos.

UNIDAD ADMINISTRATIVA	TIPO DE MOVIMIENTO	ATRIBUCION	FUNCION	OBJETIVO	PROCESOS
Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proponer al Secretario para su aprobación, con el apoyo de las unidades administrativas de la Secretaría y su órganos desconcentrados, conforme a sus respectivas competencias, la política general de la dependencia en materia de asuntos internacionales, de acuerdo con los lineamientos que emita la Secretaria de Relaciones Exteriores, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento y la Ley sobre la Celebración de Tratados.</li> <li>▪ Ser el conducto formal de la Secretaría para la aprobación de programas, definición de actividades y participación en eventos y foros internacionales no gubernamentales y multinacionales y, en general, para el control de la gestión de todas las actividades internacionales de la dependencia, con la participación de las subsecretarías en el ámbito de su competencia, así como para la suscripción de acuerdos con entidades extranjeras y organismos internacionales; a través de la SRE;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la inserción de la gestión ambiental y de desarrollo sustentable en la política exterior de México, para integrar posiciones de conformidad con las prioridades del sector.</li> <li>▪ Atender el cumplimiento de tratados y convenios internacionales, incluyendo el pago de cuotas, para reforzar la capacidad de negociación y gestión del país en temas estratégicos.</li> <li>▪ Crear sinergias y complementariedad entre los compromisos internacionales de México y las prioridades ambientales nacionales ...</li> </ul>	Contribuir y coordinar la formulación y articulación de políticas unificadas en el ámbito internacional en materia de medio ambiente y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyar y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de tratados y convenios ambientales internacionales, incluyendo el pago de cuotas.</li> <li>▪ Promover el fortalecimiento y consolidación de la gestión ambiental a nivel regional y global, así como el desarrollo sustentable con base en las prioridades e intereses nacionales.</li> <li>▪ Participar y apoyar a las unidades administrativas correspondientes, en la negociación de los recursos de cooperación internacional.</li> </ul>

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- Albrow, Michael. «Globalidad y diversidad cultural», *Parlante* (Cuzco), nº 70: 27-28, 1998.
- *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal*. (Autores extranjeros). México, INAP. 1976.
- Ayala Espino, José Luis. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía (UNAM), México, 1ª edición, 1999, pp. 815.
- Arancibia, Armando. *Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina*, en *Economía de América Latina*. No. 11. México, CIDE. 1984.
- Cordera, Rolando. *Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica en Economía de América Latina* No. 3 México, CIDE. 1979.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?*. Paidós (Madrid), 1998, pp. 244.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Universidad de Buenos Aires y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Argentina, 1ª edición, 1999, pp. 339.
- Castells, Manuel. *La era de la información*, 1-3. Madrid, Alianza.
- Chomsky, Noam y Heinz Dieterich. *La Sociedad Global. Educación, mercado y democracia*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 8ª reimpresión, 1999. pp. 198.
- Crozier, Michel. *Como Reformar al Estado*. México, FCE. 1992.
- ----- *Estado Modesto, Estado Modesto. Estrategia para el Cambio*. México, FCE. 1989.
- Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, 2000, Ed. Porrúa. P.429.
- Friedman, Milton and Rose Friedman. *Free to Chose*. USA, Harcourt Brace Javanovich. New York and London. 1980.

- Friedman, Milton. *Capitalismo and Freedom*. USA, University of Chicago Press. 1962.
- García Cárdenas, Luis. *Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México*, Revista del INAP, No. 54 (abril-junio) México 1983.
- Giddens, Anthony. *La Tercera Vía*. Editorial Taurus, 1998.
- Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México: Una investigación sobre las actividades del Estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva*. INAP, México, 1990.
- Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós (Madrid), 1999, pp. 259.
- Hammer, Michael & James Champy. *Reingeniería*. Grupo Editorial Norma, México, 1994, pp. 226.
- Held, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires, 1ª edición, 1997, Editorial Paidós, pp. 371.
- Morrissey, George L. *Pensamiento Estratégico*. México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1996, pp. 119.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. 2 Tomos. México, INAP. 1984.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. USA, Harvard University Press. 1971.
- Rose, Richard. *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1984, pp. 375.
- Ruiz, D. Jorge. *Empresa Pública Elementos para el examen comparado*. México, FCE-SEMIP. 1988.
- Uvalle Ricardo. *La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano*. México, la Revista de Colegio . 1990
- Villareal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en La Era del Capitalismo Posmoderno*. México, FCE-Nafin. 1993.

- Vargas Llosa, Mario. «Las culturas y la globalización», *El País* (Madrid), 16 abril de 2000, p. 13-14.

### **PERIÓDICOS Y REVISTAS**

- El Financiero.19.7.1995. Suplemento “La Aldea Global”
- Fortune Magazine, 7.8.1992
- Revista Forbes. 2.5.1996
- Ruíz Dueñas, Jorge. *La Vía de la Planificación Mexicana*, Revista de Administración Pública. México, 1985, pp. 79.

### **LEYES Y REGLAMENTOS**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Ingresos de la Federación 2002
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.



## PLANES Y PROGRAMAS

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

## INFORMES Y DOCUMENTOS

- Informe 2002. Bolsa Mexicana de Valores. México, pp. 123.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas de España y OCDE. Colección: Informes y Documentos, Serie: Administración General. 1ª edición, 1997. Pp. 339.
- World Economic Forum. *1997 Global Competitiveness Programme*, Oxford University Press, Estados Unidos de Norteamérica, 1997, pp. 1294.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Globalización y Desarrollo*. ONU, 29º periodo de sesiones, Brasil, 2002, pp. 340.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. *Planeación Estratégica y Alineación de Programas, Prioridades y Metas*. Cuadernos de Planeación No. 1. México, 2003, pp. 20.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. *Programación y Presupuestación Estratégica*. Cuadernos de Planeación No. 2. México, 2003, pp. 16.
- Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental. *Hablemos de presupuesto. Estructura Programática del Gobierno Federal (NEP) 1998*, SHCP, México, 1998, pp. 9.

## MANUALES

- Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, México, 1998. PP. 18.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal. *Introducción a la Reforma al Sistema Presupuestario*, 1ª edición, 2000, México, pp. 196.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política Presupuestal. *Nueva Estructura Programática*, Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. México, 2000. Pp. 48.
- Presidencia de la República, Oficina de Innovación Gubernamental. *Digital Alignment Strategy-Gobierno. Taller para Alineación de Objetivos Estratégicos*, Sistema de Planeación Estratégica e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y Control Presupuestal. *Reforma al Sistema Presupuestario. Módulo de Inducción a la RSP*. México, 1999.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública*. México, 2001, pp. 440.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. *La Nueva Estructura Programática*. Presentación del Dr. Jorge A. Chávez Presa. México, 1997.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo. *Guía Técnica de Planeación Estratégica*. México, 2000, pp. 37.